

环境时刻：我国新污染物治理的挑战与进路

张翰林

【内容摘要】 近年来，新污染物引发的生态损害与人体健康损害逐步成为现代环境风险发生的重要场域。然而，由于新污染物具有隐蔽性、持久性、危害性、不易治理、广泛性五大特征，使得其与环境治理的广泛“链接”与“交叉”不可避免。因新污染物治理存在立法内部逻辑失恰、环境监管执法职权不明的争议，导致相关部门对新污染治理的思维也有所不同，环境时刻由此到来。从本质属性来看，新污染物引致的生态损害和人体健康损害应当从相关法律制度的完善、环境政策与环境法律的互动等方面予以规制。具体而言，新污染物治理的法治进路应当以制定专门的“有毒有害化学物质环境风险管理条例”为前提，通过环境政策“先试先行”的特性，对新污染物的治理指明方向，等时机成熟后，通过政策法律化的方式，适时反哺环境法律；而新污染物立法的体系融贯，应当采取“入典”的方式，实现立法的体系性与其他污染防治法的协调融贯。

【关键词】 环境时刻 新污染物 环境风险 体系融贯

【作者】 张翰林，上海政法学院经济法学院讲师。（上海 201701）

【基金项目】 国家社科基金重大项目“重点领域、新兴领域、涉外领域立法研究”（23ZDA075）

长久以来，环境法律与政策始终以维系生态平衡为终极目标，环境法学界也以此为基点展开研究。然而，随着生态学的持续更新，知识已然出现迭代。新生态学认为，生态平衡并非生态系统的常态化存在方式，对于生态系统本身而言，生态平衡并非好的表现。在新生态学的视角下，应当以生态系统健康作为环境立法的终极目标。^①其中，新污染物作为威胁生态系统健康的一类物质，与新生态学所要解决的问题不谋而合。新污染物治理不仅是推进生态文明建设的重要议题，也是环境治理能力现代化与环境法治水平提升的具体体现。随着社会技术的更新迭代以及化学品的大量使用，新污染物在各类环境要素中不断被检出，其对环境安全和公众健康的危害逐渐显现。

党的十九届五中全会报告明确指出“重视新污染物治理”，预示着我国生态环境保护工作的重心从“雾霾”“黑臭”等感官指标治理，逐步迈向治理兼具长期性与隐蔽性的新污染物。2020年，我国出台《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，再次提出重视“新污染物治理”；《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》则提出，“到2025年，新污染物治理能力明显增强”的目标，并从时间和实效两个维度做出具体要求；2021年，生态环境部出台《新污染物治理行动方案（征求意见稿）》，对新污染物的内涵进行了明确界定。2022年5月，国务院印发《新污染物治理行动方案》（以下简称《方案》），《方案》明确以“有效防范新污染物环境与健康风险”为核心，强调要“完善法规制度，建立健全新污染物治理体系”。2022年10月，党的二十大报告再次明确要求“开展新污染物治理”“严密防控风险”。2023年12月，《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》将新污染物治理工作全面纳入美丽中国建设宏伟蓝图。2024年7月，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，再次对建立新污染物协同治理和环境风险管控体系作出了重要部署。

通过上述文件可以看出，我国对新污染物的治理采取政党高位推动的思路，通过环境政策的先试先行，最终推动环境法律的完善。尽管环境法律与环境政策的互动是生态环境保护领域的常见现象，但是仍然需要从逻辑层面解决以下问题。首先，应对新污染物进行明确界定。尽管《新污染物治理行动方案（征求意见稿）》中将新污染物定义为新近发现或被关注，对生态环境或公众健康存在风险，尚未纳入管理或者现有管理措施不足以有效防控其风险的污染物。但是在2022年的《方案》中却未保留此条款，仅概括说明新污染物的主要来源是有毒有害化学物质的生产和使用。这直接导致新污染物的治理在制度层面与现实需求之间产生了难以调和的张力。其次，现行环境立法以环境要素为保护对象的立法模式，无法满足对新污染物系统治理的需求，反而因为散见在各个环境单行立法中的条款产生了解释层面的歧义。最后，国家通过一系列政策文件专门明确新污染物的治理，足以证明新污染物与传统污染物有本质区别，但现行的环境执法方式难以有效应对新污染物的风险治理。为了克服传统环境治理模式以末端治理和事后救济为主的弊端，应当将新污染物的治理重心转移至事前预防环节。这方面，优化环境执法能够为未来提高新污染物治理效能提供确切的指引。本文因循上述逻辑，力图勾勒出新污染物治理的法治进路，以期为新污染物治理提供理论依据，进而推动新污染物治理体系的完善。

无形风险：新污染物带来的生态挑战

新污染物具备隐蔽性、持久性、危害性、不易治理、广泛性五大特征，与传统污染物相比，是一种无形的风险。这使得既有环境法律和环境标准面临着暂无明确规定或规定不足的困境，导致生态问题难以得到有效应对。新污染物一词的英文表述为“Emerging Contaminants”，^②以此指代三类化合物：第一类是新引入环境的化合物，即最近开发的工业化合物；第二类是在此前一段时间内已引入环境但最近才被发现的化合物；第三类是已知和测量了一段时间的化合物，这些化合物被认为可能对生态系统或人类健康造成不利影响。^③之所以用现在进行时的“Emerging”，原因在于新污染物的种类存在增加的可能，且“新”并不意味着污染物本身是新的，也可能是由于社会对其关注度不高。^④国际上通常将新污染物界定为持久性有机污染物、环境内分泌干扰物、



抗生素和微塑料四类，我国也在《方案》中采用列举式的方式，将规制对象限定在上述四类物质之中。因此，新污染物可以初步界定为，能够对生态系统或人类健康造成损害或潜在风险，且因暂时缺乏法律依据而未纳入监管范围，导致难以有效防治其风险的污染物。

（一）风险社会视域下新污染物带来的环境风险

环境风险是指因自然环境恶化、人造环境隐患、资源短缺、能源危机等给人类的生存和发展带来的不确定后果及其危害，它不等同于传统意义上的威胁和灾害，实质上是影响未来的参数。^⑤现代性风险更多地表现为“人造风险”，因此，现代环境风险可以理解为是一类由人为知识生产引起的不确定的并能够对生态环境或人体健康造成重大不可逆损害的风险。它可以波及整个生态系统及人类社会，呈现出潜伏周期长、过程积累慢、致害性强、辐射面广的特征，一旦其突破环境容纳的阈值，便难以消解不利后果，进而演化为严峻的生态灾难。在风险社会理论下，人类面临着威胁其生存的、由社会制造的风险，而我们所处的社会是一个典型的“风险社会”，^⑥对风险进行溯源可以发现，各种生态危险产生于人类知识体系所引起的自然变化。^⑦如今，在发生频次和影响程度方面，环境风险较先前的历史时段表现出了日益明显的扩张性。然而值得注意的是，风险社会理论的核心是社会进入工业化时代的发展逻辑，通过对现代化危机的主体“工业社会自身”进行审视可以发现，工业社会自身在不断追求现代化的同时，又被迫面对自我威胁、自我毁灭的不安全性。

就环境风险产生的范围而言，化合物已成为新型环境风险发生的重要场域，而其中最为典型的当属新污染物。由于作为新污染物载体的化合物是现代社会发展不可或缺的生产资料，且新污染物的危害存在大量的不确定性，人类依照传统“试错法”载体积累经验的方式显然不足以应对上述风险。依据风险类型，可以将新污染物带来的环境风险划分为“外部风险”与“人造风险”两大类，“外部风险”通常都是由于外部的、固定的因素带来的风险，而“人造风险”通常是随着技术的不断革新而被人们认识到的风险。在法律体系内部对两种风险的处理方式也是不同的，“外部风险”可以通过法律规定的因果关系，设立“应为”和“不为”的条款，通过传统的行政、民事以及刑事三条途径对责任主体进行追责；而“人造风险”由于科技以及外界环境要素等多重因素的耦合，因果关系往往难以确定，达到分散和解决风险的目的较难。现实实践中，现有环境法律体系对新污染物的规制表现出一种“滞后”的态势，无法为“外部风险”的解决提供有力的法律依据，更无法有效应对“人造风险”，且新污染物种类还呈现出扩张的趋势，这无疑造成了一种“制度真空”的局面，进而导致了潜在环境风险。

（二）新污染物引发环境风险的现实背景

化合物往往伴随着对生态环境或人体生命健康的负面影响，因而在利用各类化合物的同时，人类应当防范可能出现的环境风险。党的二十大提出人与自然和谐共生这一重大命题，对环境污染防治进行了总体战略部署，并对新污染物的治理提出了具体要求。新污染物因在环境中具有持久性、生物累积性和高生物毒性，不仅容易使得环境风险发生的频次提升，而且能通过环境暴露和生物富集等传播路径，对生态系统中的所有生物造成损害，诱发癌症、畸形、神经损害等风险。^⑧

以水环境为例，新污染物的“环境持久性”可因迁移而引致弥散性环境风险。传统污染物可以通过自然降解或物理、化学手段予以清除，进行治理时可针对特定区域或介质进行环境事后修复。但持久性有机污染物在水中难以降解，在生物体中代谢缓慢，可以在水环境中长期存在，并

通过食物链实现生物富集,使得浓度不断升高,最终威胁生态环境或公众健康。同时,此类新污染物还具有挥发性,在自然界能通过蒸发等方式逸散至空气中,使得生态环境主管部门难以对污染物来源、传播方式、污染分布及实时动态进行全方位监测,只能被动等待危害结果显现后再进行事后救济。新污染物的“生物累积性”容易引发环境社会风险,传统污染物引发环境风险或公众健康威胁时,其污染主体、污染方式、因果关系及致害机理较为明晰,进行追责问责时,责任主体的确定也相对明确。然而环境内分泌物、抗生素等新污染物,在水环境中可以不断累积,在突破环境所能承受的阈值后,便会引发重大环境风险或造成公害事件。有研究表明,对海洋生态环境而言,海底沉积物中的抗生素可能会杀死或抑制维持生态系统稳定的微生物,造成海洋生态环境的恶化。^⑨此时由于难以确定污染者,国家最终会成为生态环境损害的赔偿主体,社会公众对环境执法的信任度也会下降。新污染物的“高生物毒性”会造成环境健康风险,我国通过环境要素单行立法的方式,对污染水、大气、土壤等环境要素的行为进行了明确规定,而目前新污染物只是在《方案》中采取列举的方式进行规定,并未划定相应的名录,这表明新污染物还处于一种“未完全治理”的状态中,虽然短期内其损害结果并不明显,但是一旦暴露,便会对生态环境和公众健康造成不可逆的损害。有研究表明,微塑料等新污染物具有吸附其他污染物的特点,目前在地表径流、地下水中广泛分布,并且在水环境中检出的比例逐年上升,鱼类的消化道物中,微塑料占比12%,并通过食物链最终传播到人体。^⑩如果不在法律层面对新污染物进行规制,环境健康风险的概率将大幅上升。

当前,全球最大的化学信息数据库(CAS)收录登记的化学品超过1亿种,能应用于商品生产的化学品高达4000余种。我国生态环境部于2020年印发《新化学物质环境管理登记办法》,但未将新污染物纳入《中国现有化学物质名录》。这一现状表明,随着化工工业的发展,新污染物治理正逐步由政府主导向市场竞争与政府主导相结合的方向转变;而随着新污染物数量的不断增长,加之监管体系的缺失,新污染物引致的环境风险概率也随之增大。

法治困境:我国新污染物法律规制之不足

既有立法对新污染物引致的环境污染与生态损害的救济和预防存在较为明显的局限,主要表现为环境立法内部逻辑失恰,难以实现对新污染物风险的全面预防,并且各环境单行法之间存在割裂,以及由此衍生的环境监管难以满足新污染物风险治理等问题。

(一)技术性瑕疵:环境立法内部逻辑失恰

在环境法治体系之中,运用体系解释促成规范一致主要针对的是规范制定者因缺乏理性而造成的规范冲突。规范的一致性旨在以“体系解释实现立法的规范目的”,^⑪达到国家履行环境保护的义务。规范一致性要求各类立法不能存在逻辑上的冲突,否则就会消解规范的权威性,且各类立法之间不能存在功能上的相互克制。^⑫其中,《宪法》作为我国的根本性法律规范,为各单行立法确立了立法理念与立法目标。随着“生态文明”入宪,“新发展理念”“美丽中国”也同步写入《宪法》,昭示着上述理念已经演变为宪法术语和法治要求,并统合构成环境宪法规范体系。^⑬因此,在宪法层面,国家义务条款和职权条款对新污染物的治理奠定了法理基础。根据《宪法》第26条规定,国家理应保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。为了贯彻《宪法》的立法理念,2014年修订的《环境保护法》在第1条就明确了该法的立法目的是保护和改善环境,

防治污染和其他公害，保障公众健康，在第5条则明确树立了“预防原则”。新污染物作为污染防治中的重要环节，对其进行预防治理契合《环境保护法》的一般机理。在具体条款层面，该法第48条有关化学物质和含有放射性物质物品的相关规定，则表明对新污染物的治理没有脱离《环境保护法》的规制范畴。

尽管《宪法》《环境保护法》在体系上保持了高度的一致性，但是却忽略了法律自身滞后性导致的逻辑失恰。目前，新污染物的规制主要依托于有毒有害化学物质管制的相关立法，其逻辑失恰集中表现在立法理念滞后、法律位阶低和立法内容缺失三个方面。首先，立法理念滞后集中体现为对“预防原则”的贯彻不够深入。譬如《监控化学品管理条例》强调“公民的人身安全”，《危险化学品安全管理条例》强调“人民的生命与财产安全”，《农药管理条例》强调保障“产品质量安全与人畜安全”。以上强调的“安全”意在实现对生产安全的管制，而未兼顾生态环境安全的内涵，故无法为新污染物的生态环境风险预防提供合法性基础。其次，法律位阶低体现在未能形成系统性与综合性的立法，而是散见于其他环境单行法中，且相关条款的表述多比较原则。随着环境法治体系的不断完善，我国采取环境要素保护单行立法的方式对土壤、水、大气等环境要素进行专门立法保护，但这些关联立法并未将新污染物纳入立法规制范畴。譬如，《黄河保护法》规定了对持久性有机污染物负有管控治理责任的行政机关，《生物安全法》规定了对抗生素负有监管责任的行政机关，而《水污染防治法》《土壤污染防治法》则没有涉及新污染物的规定。总体看来，当前涉及新污染物管制的立法并非是对新污染物的专门管制，也无法凭借此类立法对新污染物进行直接治理和管控。最后，关键性规范的缺失。按照《方案》的规定，对新污染物的治理应当遵循全生命周期管理理念，坚持“预防—管控—治理”的治理思路。传统污染物主要聚集在末端侵入环境中，而新污染物则可通过直接或间接的方式，在生产、销售、使用、废弃等环节中侵入环境、影响人体健康。对新污染物的治理，应当以新污染物名录制度为基础，以新污染物信息强制披露制度为预防和治理依据，以新污染物环境风险评估制度为新污染物风险预防和危害管控的前提，以有毒有害化学物质进出口管理制度为管控新污染物污染扩散的核心，以新污染物应急处理制度为新污染物污染事故末端治理的保障。因此，为了纾解实践中阻碍新污染物治理效能的制度困境，理应检视并完善上述规则的缺失。

（二）价值性偏差：环境行政执法难以满足对新污染物风险的治理需求

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，需要“建立并执行一个全面监控各种污染物排放的环保管理体系，确保环境监督与行政执法活动的独立性”。为了适应环境监管执法改革的整体要求，中央相继发布了《深化党和国家机构改革方案》《关于省以下环境机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》（以下简称《垂改意见》）《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》等环境保护方面的党内法规。这些党内法规旨在促进环境监管体制改革的有效实施。上述党政联合发文调整的范围涉及生态环境领域的组织架构、行政机关的权力配置以及追责的责任体系，发文频率在生态环境保护领域前所未有。作为提高环境行政效能的主要举措，上述文件是为了解决我国环境保护实践中长期存在的生态环境监管执法独立性不足，横向行政部门相互之间与纵向层级之间权责不清、权能不匹配等一系列问题。^④作为推动我国环境治理能力现代化与治理体系现代化的积极制度创新，其在短期内确实取得了一定成效。但是在全面依法治国的背景下，以环境保护党内法规为主导的生态环境监督管理体制改革实践，终会面临与环境法律之间不相协调的阵痛，也会因此使一些新型环境

风险的法律规制受到影响。

就新污染物治理而言，一方面，随着垂直管理体制改革的试点完成，县级生态环境部门变为市一级生态环境部门的派出机构，其行政主体资格是何属性还有待明确。但是由此却引发出一系列不可回避的问题，譬如改革后的县级生态环境局的法律地位是否发生变化？其行政主体资格是否灭失？其能否继续单独行使环境法律赋予的行政审批权或行政处罚权？其执法资格需要再次确认还是由此丧失？行政相对人申请行政复议时，是否向派出部门申请？这些问题如果不及时解决，反而会异化为阻却环境行政监管体制改革的事由。另一方面，由于部门间的职能整合，导致自然资源损害的适格主体难以明确。例如，《深化党和国家机构改革方案》明确将海洋环境保护职责从国家海洋局的职能中分离，与其他部门的部分职能合并后授予生态环境部执行。因此当机构改革后，在面临新污染物导致的海洋自然资源损害赔偿时，索赔主体可能因缺失法律依据而难以确认。在大部制改革之前，根据《海洋环境保护法》第 89 条之规定，海洋行政管理部门被确定为行使海洋环境监督管理职权的主体，因此它有权提起涉及海洋生态环境及自然资源损害赔偿的诉讼。然而大部制改革后，诉讼主体就会产生冲突，海洋行政管理部门、生态环境部门、自然资源部门等都可以满足起诉条件。因此，适格主体的不确定性导致受损的海洋生态环境与自然资源不易得到及时的司法救济。

此外，依据 2023 年修订的《海洋环境保护法》，沿海县级以上地方人民政府是负责海洋环境质量的责任主体。然而，该法第 121 条显示了海洋环境监督管理在权责分配方面的不足，即“本法未做规定的，由国务院规定。沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门的职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据本法及国务院有关规定确定”。立法的留白，虽然为环境保护党内法规与环境法律的协调留下了引致条款，但囿于《垂改意见》的规定，引致条款并不能解决县级生态环境部门的法律资格问题。^⑤可见，环境法律的修改明显慢于政策更新的速度，这将使环境监管执法部门与法院陷入两难困境：若主张环境保护党内法规的先试先行，则会导致环境法律的权威受损；若主张环境法律具备最高效力，则环境保护党内法规的改革实践将无法落实。

（三）结构失衡：误认新污染物可由其他环境单行法统筹

新污染物风险与缺乏系统性、可追责的传统事故型风险不同，其由化合物、抗生素等引起，可能带来全球性的未知环境风险，已然无法在工业社会的框架内得到有效控制。面对传统环境风险，工业社会的制度框架可以通过预设相应的机制进行事先预防和事后救济，但新污染物则不然，由其导致的现代性环境风险，既无法提前预防，也无法在危害发生后及时应对。^⑥尽管科技在持续进步，但科学知识的增进也衍生出更多新的不确定性，而新的不确定性不断涌现，将导致没有一种社会机制能够用以处理最糟糕的环境风险。

当下学界有研究认为，现行环境单行法的规定可以为新污染物的系统治理提供基础，故无须进行专门立法。^⑦此种观点认为，在法律层面，一则《大气污染防治法》对新污染物在大气污染防治领域已经做出了明确规定，该法第 79 条明确规定持久性有机污染物的预防和控制，对企业事业单位和其他生产经营者排放持久性有机污染物设定了清洁生产和排放达标的义务；二则《生物安全法》对新污染物的治理同样有明确规定，该法第 33 条明确规定，对抗生素药物的安全使用，国家负有严格管理的职责；三则《黄河保护法》作为系统性立法，也对新污染物的治理进行了明确规定，该法第 80 条规定，黄河流域内各种环境介质中的有毒有害化学物质的调查监测职责由国务院生态环境主管部门行使，并可会同其他部门开展风险管控与评估，还着重强调了对持久性



有机污染物的管控、治理职责。此外,行政法规层面的《化妆品监督管理条例》《农药管理条例》《监控化学品管理条例》等相关条款,也均有对新污染物治理的间接规定。

基于对现代性环境风险的分析可以发现,新污染物治理难以沿用传统污染物的治理模式,新污染物治理作为环境治理体系的重要组成部分,理应遵循现有环境法律的相关规定。但不同于《大气污染防治法》等环境单行法中的“防治”,新污染物治理不侧重于对确定性损害的阻止、矫正以及可预知危险的预防,而是要从“消极预防”转向“积极预防”。原因在于,环境单行法中的“防治”是被动防御,需要满足污染物所造成的生态环境损害是具体的、危害行为能够被证明是客观存在的,且生态环境损害是可测量的三个条件。但“防治”这一理念几乎可以体现在所有部门法中,无论刑事责任、行政规制抑或民事赔偿,都将实际损害作为规制对象。^⑧综上,现行环境单行法与行政法规并不能满足对新污染物治理的实际需求。

环境时刻：新污染物治理的法治理路

“环境时刻”是指在环境风险发生的过程中,存在一个环境风险意识第一次进场的时刻,^⑨这一时刻直指诱发现代性环境风险理论与行为的显现,在时间上先于环境风险的发生。^⑩对于新污染物带来的生态环境损害风险和人体健康风险,国家、社会、公众三个层面已经有了一定的认知,当下已处于环境时刻的节点之上,随着新污染物的种类持续增长,危害性的后果愈加清晰,对于新污染物的治理必须筑基于立法层面的完善,并通过多元制度规范间的协调以及最终融入环境法典,实现对新污染物风险的系统规制。

(一) 构建新污染物单行立法

当下,对于新污染物治理的需求已经迫在眉睫,通过环境单行立法的方式无疑最贴合实践需求。在具体的立法实践中,要丰富立法形式,既搞一些“大块头”,也要搞一些“小快灵”,增强立法的针对性、可操作性。《行动方案》明确指出“研究制定有毒有害化学物质环境风险管理条例”是未来治理新污染物的制度优化方向。需要明确的是,“有毒有害化学物质环境风险管理条例”主要有三个面向:其一是有毒有害化学物质作为新污染物的主要生产和使用的源头,通过专门立法,根据其特点明确立法目标,并以此统筹引导立法规范的体系构造、条文构造以及法律解释,并在现有的立法体例中突出新污染物治理的重要性。此外,对新污染物进行专门立法,突破了既有以环境要素为对象进行立法的模式,为未来环境单行立法注重风险导向提供了助力。其二是“有毒有害化学物质环境风险管理条例”一旦出台,必将是处于统领地位的环境单行立法,不但在法律位阶上有所提升,还能弥补其他行政法规中的缺失或冲突。譬如,无论是生态环境部颁布的《有毒有害大气污染物名录》《优先控制化学品名录》,还是由生态环境部、工业和信息化部、农业农村部等六部委联合颁布的《重点管控新污染物清单(2023年版)》,都是对已经管控成熟且确定危害后果的污染物进行列举,而对新污染物鲜有涉猎。因此,通过专门立法的形式,能够为新污染物治理提供坚实的法律基础。其三,“有毒有害化学物质环境风险管理条例”的设计需要精细化处理。一方面,《监控化学品管理条例》《危险化学品安全管理条例》《农药管理条例》《化妆品监督管理条例》等都对部分有毒有害化学物质进行了法律规制,因此在立法过程中应避免重复立法情形的出现,保证各自立法的独特性。确有难以避免的交叉情形时,可以通过设置转致条款来解决。另一方面,要遵循全过程全要素监管的立法理念。针对有毒有害物质进行系统性管控,将末端治

理为主的模式转变为“源头—过程—终端”的一体化法律规制。

（二）实现环境政策的法律化

目前依靠国家环境政策的高位推动，新污染物治理取得了一定成效，但是环境法治体系需要融贯环境政策的治理能效与环境法律的制度优势，促成环境法律与环境政策的良性互动。随着风险社会的加速演进，环境风险的复杂性和不确定性日益提升。应对新的环境时刻，环境法治需要从失序迈向有序，协调环境保护制度向着统一的秩序发展。因此，必须协调环境法律与环境政策的关系，保证具体制度措施的稳定性、连续性、高效性。

由于我国环境法治建设中“高位推动”的特点，意味着党的环境保护主张会辐射至整个社会，这为环境政策的法律化提供了现实动因。当“先试先行”的结果符合预期，即可视为转化条件成熟，为了将试点成熟的经验巩固下来，就需要及时进行法律化，以环境单行法的形式予以固定，从而保障党的环境保护方针、理念和决策能够成功落地。这种单向转化关系的意义在于三点：首先，环境政策涉及改革方案的制定，能够对未来环境法律立改废的方向提供指引，对社会预期产生积极影响。法的功能的稳定性表明，只要有法存在，法所固有的调整、指引和保障功能也会存在，^{②1}而环境政策的法律化能够助力实现法的功能。其次，环境政策的法律化是政治系统与法律系统的有益沟通。环境法律调整的是特定的环境法律关系，每一部环境单行法的出台都需要遵循特定时期立法的价值理念、立法目的；而环境政策作为政治系统的核心制度规范，在制定的过程中，会集中反映党的执政方针，并会综合考虑社会预期，具备权威性与全面性，党的环境保护主张贯彻实施的过程，也为环境法律的制定夯实了基础。最后，从法治利益最大化的层面分析，无论是按照法经济学“成本—收益”的分析理路还是实践效能的分析理路，环境政策的法律化都能以最低的法治成本获取最大的法治收益。按照“成本—收益”的分析理路，环境政策的“先试先行”是为了将前瞻性的制度设计投入实践，若成功则通过法律进行固化，不成功也会因实施范围小而成本可控。从实践效能的分析理路，环境政策以其“灵活性与及时性”的优势，相较于环境法律能够有效降低规范的实施阻力，^{②2}在环境法治实践中运行效率也相对较高，能够更快地获取试点的经验结果，符合规范运行的效率原则。

（三）推动新污染物立法入典

党的二十届三中全会要求全面深化生态文明体制改革，“编纂生态环境法典”。《方案》要求对有毒有害物质进行立法，这意味着生态环境法典编纂与环境单行立法将呈现出齐头并进的发展趋势。^{②3}生态环境法典作为未来环境法律体系的基础，具有高度的权威性与规范性。在此背景下，亟须在新污染物单行立法伊始，就解决新污染物立法的定位问题。生态环境法典需要兼具规制内容的完整性与价值融贯性，新污染物作为污染防治法不可或缺的组成部分，理应在内容构成方面补足生态环境法典的立法空白，还需要契合生态环境法典一体化保护和系统治理的价值理念。^{②4}

生态环境法典对新污染物立法的吸纳，一方面有助于实现新污染物治理立法的体系化，形成更为协调和系统的环境治理体系。现有新污染物治理的法律与政策与其他环境单行法之间存在一定割裂。此时亟待通过生态环保法典整合其他污染防治单行法，通过“统筹立改废释纂”的多元化方式，逐步将分散在其他环境单行法中有关新污染物治理的法律条款进行抽离，保障新污染物立法体系化目标的达成。需要注意的是，在现有污染防治法律体系的框架下，新污染物突破了以环境要素为保护对象的立法模式，根据新污染物造成的损害后果，新污染物与其他污染物应当处

于同级，因此新污染物立法在法律位阶上应当和其他污染防治单行法之间属于并行关系。^⑤另一方面，新污染物立法入典有助于推动环境治理能力的现代化，与其他污染防治法律体系实现协调融贯。由于新污染物可以跨环境要素流动，涉及农业、化工等多个行业，需要以监管部门的联动为主要发力点。

具体而言，需要以生态环境部为主导，会同农业农村部门、自然资源部门等展开协同监管，实现新污染物风险的全流程管控。可在《大气污染防治法》《水污染防治法》《长江保护法》等单行法中增设新污染物全程治理、跨环境要素迁移的风险预防以及行政职权的划定等条款，也可通过司法解释对新污染物进行专门解释，为司法救济提供明确依据，以此形成制度耦合的结构，提升环境治理效能。此外，还应当通过生态环境部每年更新“新污染物管控名录”的方式，实现监管的周延性和覆盖面，并对《农药监管条例》《化妆品监督管理条例》等进行同步修订，以避免对新污染物认定标准不一而导致执法和司法实践中出现混乱。

注释：

- ① 汪再祥：《生态平衡是值得维护的吗？——新生态学兴起背景下对环境立法目的的反思》，《中国地质大学学报》（社会科学版）2011年第5期。
- ② Bin Wang, Gang Yu, “Emerging Contaminant Control: From Science To Action,” *Frontiers of Environmental Science Engineering in Life Sciences*, vol.16, no.6, 2022, p.16.
- ③ D.J. Lapworth, et al., “Emerging Organic Contaminants In Groundwater: A Review of Sources, Fate and Occurrence,” *Environmental Pollution*, vol.163, no.4, 2012.
- ④ 王燕飞、蒋京星、胡俊杰：《新污染物治理国际经验与启示》，《环境保护》2022年第20期。
- ⑤ 牛庆燕：《现代化进程中的环境风险及其防范》，《浙江社会科学》2012年第10期。
- ⑥ 乌尔里希·贝克：《风险社会》，张文杰、何博闻译，南京：译林出版社，2018年，第5页。
- ⑦ 安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，南京：译林出版社，2011年，第10页。
- ⑧ 王江、范昕曼：《中国新污染物治理立法的框架性研究》，《中国人口·资源与环境》2023年第10期。
- ⑨ 王兰：《抗生素污染现状及对环境微生物生态的影响》，《药物生物技术》2006年第2期。
- ⑩ Yifeng Lu, et al., “Uptake and Accumulation of Polystyrene Microplastics in Zebrafish (*Danio rerio*) and Toxic Effects in Liver,” *Environmental Science & Technology*, vol.50, no.7, 2016, p.7.
- ⑪ 伯恩·魏德士：《法理学》，丁晓春、吴越译，北京：法律出版社，2013年，第342页。
- ⑫ 袁勇：《法律规范冲突的研究》，北京：中国社会科学出版社，2016年，第99—101页。
- ⑬ 石海佳等：《当前化学品环境管理的挑战与建议》，《中

国环境管理》2018年第6期。

- ⑭ 周卫：《我国生态环境监管执法体制改革的法治困境与实践出路》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）2019年第6期。
- ⑮ 冷雨、王秀卫：《海洋生态环境损害赔偿与行政执法衔接研究》，《海南大学学报》（人文社会科学版）2024年第4期。
- ⑯ 全理、陈玮璐：《现代性环境风险的风险刑法应对之批判》，《广西大学学报》（哲学社会科学版）2020年第5期。
- ⑰ 王清扬、郭雨涵、吴婧：《依托环境影响评价制度从源头加强新污染物管控》，《环境保护》2023年第7期。
- ⑱ 董泽史：《法学中危险概念的哲学建构》，《天津行政学院学报》2017年第2期。
- ⑲ 王海琴：《凯西的“第一时刻”及其环境伦理价值——从知行不合问题视角看》，《自然辩证法研究》2023年第2期。
- ⑳ Edward S. Casey, *The World at a Glance*, Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 2007, p.365.
- ㉑ 王夏昊：《从法教义学到法理学——兼论法理学的特性、作用与功能局限》，《华东政法大学学报》2019年第3期。
- ㉒ 谢宇：《论中国共产党党内法规的法治化》，《云南社会科学》2016年第3期。
- ㉓ 吴凯杰：《生态环境法典自然保护地制度构建研究》，《法学》2024年第10期。
- ㉔ 徐以祥、陈全波：《一体化保护和系统治理原则在生态环境法典中的确立和规范展开》，《学术探索》2024年第11期。
- ㉕ 刘超：《环境法典污染控制编的立法重点与规范构造》，《法律科学（西北政法大学学报）》2022年第3期。

编辑 孙冠豪