# 增强《环境噪声污染防治法》可操作性

《环境噪声污染防治法》于1996年颁 布,实施二十多年来,我国经济社会发生了 巨大变化,人们对美好生活的向往与严重的 环境噪声污染之间的矛盾日益突出, 环境噪 声投诉居高不下,环境噪声污染防治面临很 大压力。例如,社会生活噪声源扰民现象日 益频繁和突出;建筑施工噪声污染现象严 重; 道路交通噪声影响程度持续增长, 影响 范围不断扩大; 工业噪声有从城市向周边农 村蔓延和转移趋势等。加强环境噪声污染防 治已成为环境治理的当务之急,修改《环境 噪声污染防治法》是进一步实现环境噪声污 染治理的必要之举。尽管 2018 年 12 月全国 人大常委会对该法的个别条款作了修正,但 是个别性条款的修改远远不能满足噪声治理 的实践需要。为适应环境噪声治理的新形 势、新要求,推进环境治理体系和治理能力 现代化,需要及时对《环境噪声污染防治 法》进行全面修改。

现行的《环境噪声污染防治法》的主要 缺陷是可操作性不强。例如对噪声界定笼统 模糊、执法权限和归属不明、处罚规定原则 抽象、噪声监测规则不完整、噪声损害赔偿 计算缺乏标准等,导致其难以在实践中真正 发挥作用。因此,修改《环境噪声污染防治 法》应将增强法律的可操性为一大目标,保 障修改后的《环境噪声污染防治法》能够真 正贯彻落实,在噪声污染治理中发挥关键作 用。我认为,修正《环境噪声污染防治法》, 应主要从以下几个方面增强其可操作性:

### 明确界定"环境噪声污染"

根据《环境噪声污染防治法》第2条, "环境噪声污染"为"超过国家规定的环境 噪声排放标准",并"干扰他人正常生活、 工作和学习的现象"。看起来这是个完整的 概念,实际上很抽象模糊,在实践中很难据 此对环境噪声污染进行界定:

一是"干扰他人正常生活、工作和学 习"如何定性,又如何认定?不仅缺乏量化 标准,而且将其与排放标准作为并列性条 件,也不妥当,容易导致执行混乱。

二是噪声监测成本高、难度大, 导致 "干扰他人正常生活、工作和学习"存在实 际困难。

三是许多低频噪声已"干扰他人正常生

□ 现行的《环境噪声污染防治法》的主要缺陷是可操作性不强,修法应将 增强法律的可操性作为一大目标,保障修改后的《环境噪声污染防治 法》能够真正贯彻落实,在噪声污染治理中发挥关键作用。

□ 修正《环境噪声污染防治法》,应主要从以下几个方面增强其可操作性: 应进一步明确界定"环境噪声污染";明确环境噪声监管的主体及其职 责;建立明确的环境噪声控制标准;建立灵活的噪声污染处理方式;进 一步完善环境噪声污染处罚规则;建立公众参与机制,保障公众参与。

工作和学习",但是可能没有超过排放标 准,因而无法纳入规范范围。修改《环境噪声 污染防治法》,应完善"环境噪声污染"的认定 标准体系,增强认定标准的可执行性。

## 明确环境噪声监管的主体及职责

从现有立法来看,环境噪声污染监管体 制上存在监管职责不够明确的问题:

一是在许多情况下,环境噪声污染监管 涉及多个部门, 而现有法律未明确各部门的 具体职责权限; 二是缺乏各部门间协调互动 的管理机制,导致实践中常常出现部门间互 相推诿,难以统一监管的情况。

《环境噪声污染防治法》的修改需要进 步明确噪声污染监管部门及其职责权限, 并建立明确的各相关职能部门在监管中的协 调互动管理机制。首先应明确由生态环境保 护行政主管部门对噪声污染施行统一监管, 负责编制环境噪声污染防治规划,并负责各 类经营场所、建设工地等重要领域的噪声监 督管理。由城市管理部门负责城市建成区街 道、广场、公园等公共场所以及临街商业门 店噪声的监督管理。公安机关负责车辆产生 噪声的监督管理。在此基础上,由生态环境 监管部门牵头建立部门间的协调联动机制, 协调处理一些职责交叉领域的噪声污染防治

#### 建立环境噪声控制标准

环境噪声控制和监管应有明确的标准。 从执法实践来看, 重要的环境噪声控制和监 管标准应包括区域环境噪声标准、特定工厂噪 声标准、建筑施工噪声标准、铁路火车噪声标 准、特定区域的道路噪声标准、航空噪声标 准、金属加工噪声标准以及生活中装修噪声和 空调机噪声标准等。

对于这些环境噪声, 应区分不同区域和不 同的时间段,建立不同的控制标准,既合理平 衡社会各种需求,也保障监管和控制有章可 循,减少执行阻力,取得成效。

#### 建立灵活的噪声污染处理方式

目前对于噪声污染的处理方式过于单一和 机械,无法应对防治多样性噪声污染的需要。 对于不同类型的环境噪声,应根据其特点和危 害程度,有针对性地采取不同的控制和监管的

对于工业噪声,一般有比较明确的控制标 准,也有比较明确的监管部门。但是对于一些 生活中频繁产生的噪声,可能就不具备进行监 测和评估的条件,或者监测和评估的成本很 高,或者是缺乏明确的监控标准,在此情况 下,就需要采取更灵活的方式进行认定和处 理,不能因为监测难度大、监测成本高或没有 监控标准就不予认定、不予处理。例如,对于 通过的室内装修噪声、广场舞蹈产生的噪声 等,检测和认定成本高难度大,但可以根据受 影响的人群的普遍反映或投诉的情况进行认 定,并通过劝告、协商等方式灵活解决。

对于一些生产经营项目, 例如重大项目施 重要安装工程等,由于技术或管理上原因 难以控制的,并且是在特定时间段产生的噪 声,可以由主管部门介入调节和协商,通过经

济补偿的方式解决。对各类会产生噪声的产 品,应明确要求生产者在产品中标识噪声指 标,购买者对产品的噪声质量享有知情权,可 以要求经营者说明产品噪声质量指标并出示符 合噪声控制标准的证明等。

#### 完善环境噪声污染处罚规则

尽管经过 2018 年修正后的《环境噪声污 染防治法》规定了多种形式的法律责任承担方 式,但是仍然存在处罚规则比较原则,处罚力 度较小,处罚方式单一,处罚规定不够严格、 自由裁量范围讨干宽泛目操作性不强等问题。 例如,在《环境噪声污染防治法》中有十几个 地方规定了"处以罚款"或者"可以并处罚 款",但是都没有明确规定罚款的额度,给实 践执法带来不便,导致执法部门对噪声污染进 行处罚的随意性很大,影响了环境噪声污染控

因此,有必要通过本次修改,进一步明确 环境噪声污染处罚规则, 明确噪声污染的法律 责任,缩小执法部门的自由裁量权,增强法律 的权威性和执行效果。

#### 建立公众参与机制

公众参与是实现环境治理的一项重要制 度。环境噪声污染与社会民众生活息息相关, 也是社会民众普遍关注的一大环境问题, 应引 导公众积极参与环境噪声污染治理,并且环境 噪声污染发生的频率非常高,种类多样,城乡 各地都存在,仅靠政府执法和治理,成本高 昂,对生活中无处不在的噪声污染,政府常常 无暇顾及。应发挥公众参与的作用,形成治理 合力,实现政府、社会对噪声污染的共同治

现行《环境噪声污染防治法》对公众参与 只有原则性的规定,对公众参与治理的方式、 程序、效力等均没有明确规定,导致公众参与 实际上只是一项中看不中用的原则, 在实践中 并没有发挥作用。

此次修改《环境噪声污染防治法》应在原 有规定的基础上,对公众参与的范围、方式、 程序及效力等进行明确规定, 使公众参与形成 一项系统性的、可操作性的规则体系,保障公 众能够真正参与环境噪声污染治理。

(作者系上海财经大学法学院教授)

# 人民法庭建设的思考与建议

人民法庭身处司法为民的最前沿,矛盾 化解的第一线,是联系人民群众的纽带和桥 梁, 也是人民法院积极参与基层社会治理创 新的前沿阵地。周强院长曾在第三次全国人 民法庭工作会议上指出: "人民法庭是人民 法院'基层的基层',是深化司法体制改革 '关键的关键'。"一直以来, "地区边远" "交通不便""设施简陋""力量薄弱"成 为了很多人对人民法庭的固有印象。随着经 济社会的发展和法治建设的深入,人民法庭 的基础设施建设、物资装备保障, 甚至信息 化建设等方面已经有了长足的进步。在当前 司法体制综合配套改革背景下,如何更好满 足人民群众对优质、高效、便捷"家门口" 司法服务的需求,是人民法庭干警所必须面

#### 人民法庭建设存在的现实困境

一是审判工作负荷过重及难以兼顾基层 社会治理创新。笔者所在法院现有人民法庭 8 个, 2019 年度法官人均结案达 280 多件, 案多人少矛盾依然凸显, 法官工作量已然 "超饱和"状态,专注审判工作已显疲态, 难以统筹兼顾基层社会治理, 客观上影响了

参与乡村振兴、基层社会治理创新等审判延 伸工作的落实。

二是信息化技术建设难以满足实际需 求。当前,移动互联网等技术早已融入百姓 日常生活,而人民法庭的办案机制和办案方 式却相对滞后, 仍习惯于用送法进社区和面 对面法律咨询等方式落实审判延伸等工作, 难以满足群众当前日益增长的司法需求,难 以为"共建、共治、共享"的基层社会治理 提供更为切实有效的司法保障。

三是法庭装备和安保状况难以应对突发 事件。人民法庭在安检、监控、防爆等防范 设施和装备方面依然存在短板, 且其办理的 相邻关系、分家析产等案由本就是易矛盾激 化案件,加之其多设置在农村地区或城乡结 合部, 距离院本部相对较远。一旦遇到突发 事件,不仅自身力量难以应对,时常也难以 得到院本部及时有效的联动保障。

#### 人民法庭建设的对策和建议

笔者所在法院一直高度重视人民法庭工 多次召开人民法庭工作会议,将绩效考 核奖励向基层人民法庭倾斜, 创办《人民法 庭专刊》,建立常态化人民法庭与辖区街镇

司法联席会议机制,主动对接辖区街镇"家门 口"服务站,常态化开展巡回审判,积极参与 基层社会治理创新。同时,与公安分局联合签 署了法官权益保障合作备忘录。现结合人民法 庭建设具体实际,提出以下建议。

·是优化人民法庭的审判职责定位,推进 "标准化人民法庭"建设。当前,人民法庭的 设置标准、对应的辖区面积或人口标准、管辖 范围以及与其他专业庭室之间的职责分工等-般都是由各地自行调整,缺乏相对统一的职能 定位和分工标准,缺乏"标准化法庭"对标标 准和发展方向, 致使各地人民法庭间难以横向 参考, 亦难以发现自身不足。即便探索发现了 部分人民法庭一些较好的经验和做法, 囿于各 地情况不一,难以复制推广。亟需顶层制度设计,推进"标准化人民法庭"建设。

二是优化人民法庭的审判延伸职责定位, 推进"服务型人民法庭"建设。当前,人民法 庭在参与基层社会治理过程中,存在主体地位 不明确、治理权力不清晰、责任配置不到位等问题,客观上影响了"三个面向"和"两便" 原则的具体落实, 难以与政府部门及其他社会 治理主体形成合力。在缺乏立法保障的情况 下,亟需完善相关的顶层设计和制度保障,理 顺角色定位, 明确职责分工, 强化内生动力,

打通司法服务群众的"最后一公里", 以实现 矛盾纠纷介入机制前移, 形成联动衔接的大调 解工作机制,促进矛盾纠纷的源头治理和就地 化解工作。

三是加强信息化技术运用,推进"智慧型 人民法庭"建设。在移动互联早已融入百姓日 常生活的当下, 亟需将人民法庭的乡村振兴、 基层社会治理等职能实现从线下向线上的转 移,推进诸如指尖立案、线上普法、远程调 解、云间庭审、网上确认等,实现基层社会治 理主体间线上协作和人民法庭对辖区街镇人民 调解工作室的实时在线指导以及司法确认的网 上操作。考虑到研发周期和成本,建议顶层统 筹、先行试点,条件成熟后在各地人民法庭复

四是完善人民法庭的安保联动机制,推进 "平安法庭"建设。当前,侵害法官权益的情 况仍时有发生, 缺乏行之有效的具体保障机 制,而人民法庭在这一问题上的现实困境尤为 凸显。亟需制定法官权益保障实施细则,完善 与政府部门和社会组织的相关联动机制,落实 人民法庭与属地派出所的常态化联席会议机制 以及安保联动的有效衔接, 明确安保责任, 形

(作者单位:上海市浦东新区人民法院)