

保障民众享有健康的声环境

——新《噪声污染防治法》解读

杜 群

2021 年 12 月 24 日，十三届全国人大常委会第三十二次会议表决通过《中华人民共和国噪声污染防治法》（以下简称《噪声污染防治法》），新法将于今年 6 月 5 日起施行，现行的《中华人民共和国环境噪声污染防治法》届时废止。自 1997 年 3 月 1 日起施行，现行法仅在 2018 年对个别条款作过修正。

20 多年来，随着我国经济社会的发展，噪声污染防治状况也发生重大变化，污染区域由城市扩展到了农村，污染来源由公路交通发展到高铁、城市轨道交通和航空等新型方式，室外社会噪声、室内生活噪声污染形式和方式多样化，造成社会扰民和邻里矛盾。据统计，环保热线举报中噪声污染纠纷成为仅次于大气污染的第 2 位生态环境问题投诉。面对现代化发展涌现出的噪声污染问题，《环境噪声污染防治法》暴露出规划、管理和执法的规范不足、制度不实、部门衔接不紧密等问题，亟需修改完善。

由于噪声污染困扰人民群众生活，影响社会稳定和谐，新《噪声污染防治法》承载着人民群众享有一个安静和谐的声环境的真实期许，从新法的内容看，人民群众的这个期待获得了较全面的法律保障。

构建全面的噪声污染防治总则体系

新法从以下方面构建了更为全面的噪声污染防治总则体系。

第一，通过明确噪声污染定义健全了法律适用范围。新法将现行法名称中的“环境”二字删除，将《中华人民共和国环境噪声污染防治法》修改为《中华人民共和国噪声污染防治法》，更加明确法律管控的对象仅限于人为噪声。值得注意的是，这一修改不影响法律对噪声污染防治行为的严格要求而是更为聚焦。

具体而言，《噪声污染防治法》所称“噪声”，是指在工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中产生的干扰周围生活环境的声音；所称“噪声污染”，是指超过噪声排放标准或者未依法采取防控措施产生噪声，并干扰他人正常生活、工作和学习的现象。

新法定义的噪声污染，对噪声污染行为的判定提供了更全面的法律标准。首先，巩固了判断噪声污染的“超标 + 扰民”的要件构成。其次，也为有些没有噪声排放标准但又产生噪声的领域提供了判断依据，将“未依法采取防控措施”而产生噪声，干扰他人正常生活、工作和学习的现象，也纳入噪声污染防治之列。再次，排除了不适用新法的情形，即因从事本职生产、经营工作受到噪声危害的防治，不适用噪声污染防治法，而需适用劳动保护等其他有关法律的规定。

第二，新法构建了社会共治的噪声污染防治责任体系。社会共治、损害担责是噪声污染防治的重要法律原则。新法从政府、公众、社会组织和个体等方面建立了噪声污染防治的全社会治理体系。

1.新法制定了声环境质量保护的政府目标责任制度。新法规定地方各级人民政府对本行政区域声环境质量负责，因此采取有效措施，改善声环境质量成为一项国家义务。国家对地方人民政府声环境质量改善和防治实行目标责任制和考核评价制度，将噪声污染防治目标完成情况纳入政府绩效考核评价体系。

为此，县级以上地方人民政府应当依照新法和国务院的规定，明确有关部门的噪声污染防治监督管理职责，根据需要建立噪声污染防治工作协调联动机制，加强部门协同配合、信息共享，推进本行政区域噪声污染防治工作。未达到国家声环境质量标准的区域所在的设区的市、县级人民政府，应当及时编制声环境质量改善规划及实施方案，采取有效措施，改善声环境质量。

2. 新法明确规定公众承担、享有保护

□ 新法删除现行法名称中的“环境”二字，将《中华人民共和国环境噪声污染防治法》修改为《中华人民共和国噪声污染防治法》，更加明确法律管控的对象仅限于人为噪声。

□ 新法要求地方人民政府生态环境等部门加强对噪声敏感建筑物周边等重点区域噪声排放情况的调查、监测，对各类噪声污染行为规定具体管制措施，明确相应法律责任。

□ 新建居民住房的房地产开发经营者应当在销售场所公示住房可能受到噪声影响的情况以及采取或者拟采取的防治措施，并纳入买卖合同，同时应当在买卖合同中明确住房的共用设施设备位置和建筑隔声情况。

声环境的义务和权利。公众享有获得声环境信息的权利。政府制定的声环境质量改善规划及其实施方案应当向社会公开，声环境质量标准适用区域范围和噪声敏感建筑物集中区域范围应当向社会公布。

任何单位和个人都有保护声环境的义务，同时依法享有获取声环境信息、参与和监督噪声污染防治的权利。任何单位和个人都有权向生态环境主管部门或者其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门举报造成噪声污染的行为。制定噪声污染综合治理方案，应当征求有关专家和公众等的意见。

3.新法赋予基层社会组织协助、督促做好噪声污染防治工作的社会治理责任。基层群众性自治组织应当协助地方人民政府及其有关部门做好噪声污染防治工作。国家鼓励基层群众性自治组织、社会组织、公共场所管理者、业主委员会、物业服务人、志愿者等开展噪声污染防治法律法规和知识的宣传。

对噪声敏感建筑物集中区域的社会生活噪声扰民行为，基层群众性自治组织、业主委员会、物业服务人应当及时劝阻、调解；劝阻、调解无效的，可以向负有社会生活噪声污染防治监督管理职责的部门或者地方人民政府指定的部门报告或者投诉。

构筑严密的噪声污染防治分类防控规则体系

噪声污染具有来源多、瞬时性的特征，工业、建筑施工、交通运输和社会生活都可能带来噪声污染。新法以保障公众健康为宗旨，以保护噪声敏感建筑物及其集中区域为逻辑主线，较严密地构筑了预防为主的噪声污染防治规则体系。

第一，建立噪声污染防治标准体系，划定噪声敏感建筑物集中区域。噪声污染防治标准体系是新法构建的新制度，是噪声污染防治的基础性制度。国务院生态环境主管部门和国务院其他有关部门，在各自职责范围内，制定和完善噪声污染防治相关标准，加强标准之间的衔接协调。

国家声环境质量标准由国务院生态环境主管部门制定。现行的国家声环境质量标准是在对《GB 3096—93 城市区域环境噪声标准》和《GB/T 14623—93 城市区域环境噪声测量方法》修订的基础上形成的《GB 3096—2008 声环境质量标准》。

GB3096—2008 适用于城市，也适用于乡村和城镇，但不适用于机场周围区域受飞机通过（起飞、降落、低空飞越）噪声影响的区域。GB3096—2008 从受体保护（睡眠、交谈思考、听力损伤、主观烦恼度）的角度，将声环境分为 0、1、2、3、4 五类功能区，分别对应于居住区、商业区、工业区、交通干线两侧区域等，根据各类声环境功能区的保护目标规定了噪声标准限值要求，昼夜分贝值分别为 50/40、55/45、60/50、65/55、70/55，并遵循敏感点控制的防治原则。GB3096—2008 规定，各类声环境功能区夜间突发噪声，其最大声级超过环境噪声限值的幅度不得高于 15dB(A)。

根据国家声环境质量标准和国土空间规

划以及用地现状，县级以上地方人民政府将划定本行政区域内各类声环境质量标准的适用区域，尤其将用于居住、科学研究、医疗卫生、文化教育、机关团体办公、社会福利等民用和公用事业的建筑物分布集中的区域，划定为噪声敏感建筑物集中区域，新法的法律管制逻辑主要就是围绕噪声敏感建筑物集中区域展开噪声污染防治，对各类噪声污染源进行预防和治理。

第二，重点保护噪声敏感建筑物集中区域，明确各类噪声污染防治的法律责任。新法要求地方人民政府生态环境等部门加强对噪声敏感建筑物周边等重点区域噪声排放情况的调查、监测，对各类噪声污染行为规定具体管制措施，明确相应法律责任。

1.规范噪声敏感建筑物。噪声敏感建筑物必须符合民用建筑的隔声设计标准和要求，不符合标准要求的，不得通过验收、交付使用。在交通干线两侧、工业企业周边建设噪声敏感建筑物的建设单位，还应当按照规定间隔一定距离，并采取减少振动、降低噪声的措施。违反规定，建设单位建设噪声敏感建筑物不符合民用建筑隔声设计相关标准要求的，由县级以上地方人民政府住房和城乡建设主管部门责令改正，处建设工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款。

2.管制工业噪声污染。在噪声敏感建筑物集中区域，禁止新建排放噪声的工业企业，改建、扩建工业企业的，应当采取有效措施防止工业噪声污染。违反规定新建排放噪声设施的工业企业由生态环境主管部门责令停止违法行为，处十万元以上五十万元以下的罚款，并报经有批准权的人民政府批准，责令关闭；违反规定改建、扩建建设项目而未采取有效措施防止工业噪声污染的工业企业，由生态环境主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；拒不改正的，报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。

3.管制建筑施工噪声污染。首先，管制建筑施工作业。在噪声敏感建筑物集中区域施工作业，建设单位应当优先使用低噪声施工工艺和设备；应当按照国家规定，设置噪声自动监测系统；应当与监督管理部门联网，保存原始监测记录，对监测数据的真实性和准确性负责；除了抢修、抢险施工作业或者其他特殊需要必须连续施工作业，禁止夜间进行产生噪声的建筑物施工作业。违反管制规定的，由工程所在地人民政府指定的部门责令改正，处一万元以上十万元以下的罚款；拒不改正的，可以责令暂停施工。

其次，规范交通规划、设计活动。新建公路、铁路线路选线设计，应当尽量避开噪声敏感建筑物集中区域。新建民用机场选址与噪声敏感建筑物集中区域的距离应当符合标准要求。在新建、改建、扩建经过噪声敏感建筑物集中区域的高速公路、城市高架、铁路和城市轨道交通线路等的，建设单位应当在可能造成噪声污染的重点路段设置声屏障或者采取其他减少振动、降低噪声的措施，符合有关交通基础设施工程技术规范以及标准要求。建设单位违反规定的，由县级以上人民政府指定的部门责令制定、实施治理方案。

民用机场所在地人民政府，应当根据环境影响评价以及监测结果确定的民用航空器噪声

对机场周围生活环境产生影响的范围和程度，划定噪声敏感建筑物禁止建设区域和限制建设区域，并实施控制。违反规定，建设单位在噪声敏感建筑物禁止建设区域新建与航空无关的噪声敏感建筑物的，由地方人民政府指定的部门责令停止违法行为，处建设工程合同价款百分之二以上百分之十以下的罚款，并报经有批准权的人民政府批准，责令拆除。在禁止建设区域禁止新建与航空无关的噪声敏感建筑物。在限制建设区域确需建设噪声敏感建筑物的，建设单位应当对噪声敏感建筑物进行建筑隔声设计，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。

建立社会生活噪声污染防治法律责任体系

第一，明确室外生活噪声污染防治责任。针对公共场所和室外社会噪声污染问题，新法作出明确的责任规定。非紧急情况和特殊必要情形，禁止在噪声敏感建筑物集中区域内使用高音广播喇叭。在街道、广场、公园等公共场所组织或者开展娱乐、健身等活动，应当遵守公共场所管理者有关活动区域、时段、音量等规定，采取有效措施，防止噪声污染；不得违反规定使用音响器材产生过大音量。违反者，由地方人民政府指定的部门说服教育，责令改正；拒不改正的，给予警告，对个人可以处二百元以上一千元以下的罚款，对单位可以处二千元以上二万元以下的罚款。

第二，正确引导室内生活噪声污染防治和纠纷处理。针对室内生活噪声污染，新法要求家庭及其成员应当培养形成减少噪声产生的良好习惯，饲养宠物和其他日常活动尽量避免产生噪声对周围人员造成干扰，互谅互让解决噪声纠纷，共同维护声环境质量。

使用家用电器、乐器或者进行其他家庭室内娱乐场所活动时，应当控制音量或者采取有效措施，避免对周围居民造成环境防止噪声污染。对已竣工交付使用的住宅楼、商铺、办公楼等建筑物进行室内装修活动，应当限制按照规定限作业时间内，采取有效措施防止、减轻、避免对周围造成噪声污染。

对噪声敏感建筑物集中区域的社会生活噪声扰民行为，基层群众性自治组织、业主委员会、物业服务人应当及时劝阻、调解；劝阻、调解无效的，可以向负有社会生活噪声污染防治监督管理职责的部门或者地方人民政府指定的部门报告或者投诉，接到报告或者投诉的部门将依法处理。

第三，明确房地产开发经营者噪声污染防治的法律责任。新建居民住房的房地产开发经营者应当在销售场所公示住房可能受到噪声影响的情况以及采取或者拟采取的防治措施，并纳入买卖合同。新建居民住房的房地产开发经营者应当在买卖合同中明确住房的共用设施设备位置和建筑隔声情况。县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，处一万元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，责令暂停销售。

居民住宅区安装电梯、水泵、变压器等共用设施设备的，建设单位应当合理设置，采取减少振动、降低噪声的措施，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。已建成使用的居民住宅区电梯、水泵、变压器等共用设施设备由专业运营单位负责维护管理，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。违反规定的，由地方人民政府指定的部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款。

综合而言，《噪声污染防治法》建立健全了噪声污染防治法律制度和责任体系，填补管制社会生活噪声污染的法律规范，明确了各类噪声污染防治的管理执法权和法律责任。今后，应当及时完善噪声污染相关行政处罚裁量标准。新法中的处罚措施，存在处罚幅度较宽的法律规定，应及时制定分段式行政处罚裁量标准，为各基层执法实践提供参照和指引。可以期待，于今年 6 月 5 日生效的新《噪声污染防治法》，将还人民群众一个安静、健康、和谐的声环境和生活空间。（作者系北京航空航天大学法学院教授、博导，中国法学会环境资源法学研究会副会长）