

附件 2

关于《浙江省噪声污染防治办法（征求意见稿）》的起草说明

噪声污染涉及千家万户，事关人民群众的切身利益，是生态文明建设和生态环境保护的重要内容。习近平总书记多次强调“还自然以宁静、和谐、美丽”，要坚持以人民为中心，积极回应人民群众新要求新期待，强调坚持良好的生态环境是最普惠的民生福祉。噪声污染防治的成效关乎人民群众能否在良好的环境中生产生活，是生态文明建设的重要组成部分，需要最严格的制度予以保证。

为贯彻落实习近平生态文明思想，深入推进生态文明建设，应对我省噪声污染防治监督管理领域出现的新问题，保障人民群众在良好环境中生活的权利，完善与高水平推进生态文明建设先行示范区相适应的生态环境保护“1+N”法规规章体系。省生态环境厅针对当前噪声污染防治领域存在的突出矛盾，组织起草了《浙江省噪声污染防治办法》（以下简称《办法》）。

一、制定过程

（一）成立编制组。2024 年 2 月，组建了《办法》编制组，结合我省噪声污染防治工作实际，对《中华人民共和国噪声污染防治法》（以下简称《噪声法》）实施过程中存在的问题以及我省噪声立法中重点问题进行了梳理，形成草案总体思路和原则。

（二）立法需求征集。2024年3月起，先后走访了衢州、金华、绍兴、嘉兴、温州等设区的市、县（市、区）召开了5次立法调研座谈会，调研内容涉及社会生活噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声、工业噪声等多个领域，收集基层噪声污染防治工作中面临的重点问题及立法需求，听取各方意见并进行分类汇总分析。

（三）形成草案初稿。2024年8月-9月，在前期深入调研和资料研究基础上起草《办法》初稿，我厅召集编制组对《办法》初稿开展了多次专题讨论，召开立法协调会，反复修改讨论，形成草案初稿和立法可行性论证报告。

（四）广泛征求意见。按照立法相关要求，2024年6月27日-7月22日，编制组书面征求了各市人民政府意见，共收集修改意见22条，已采纳3条，部分采纳6条，未采纳13条，对未采纳意见已沟通协商解决。经认真研究修改后，2024年8月，再次书面征求省级相关部门意见，并于9月10日，通过召开浙江省噪声污染防治工作联席会议联络员会议，听取相关部门意见，进行进一步沟通协调，形成二次征求意见稿。

二、立法依据

1.中华人民共和国噪声污染防治法（中华人民共和国主席令 第104号）

2.娱乐场所管理办法（中华人民共和国文化和旅游部令第10号）

3.中共中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见（党内法规制度）

4.关于宣传贯彻《中华人民共和国噪声污染防治法》的通知（环法规〔2022〕13号）

5.关于推动职能部门做好生态环境保护工作的意见（环督察〔2022〕58号）

6.“十四五”噪声污染防治行动计划（环大气〔2023〕1号）

7.关于检查《中华人民共和国噪声污染防治法》执行情况的审议意见（浙人大常办〔2024〕71号）

8.《省人大常委会办公厅关于检查<中华人民共和国噪声污染防治法>执行情况的审议意见》整改落实工作方案（浙美丽办〔2025〕18号）

9.浙江省噪声污染防治工作联席会议制度（浙美丽办〔2023〕21号）

10.浙江省噪声污染防治行动计划（2023—2025年）（浙环发〔2023〕35号）

11.浙江省宁静小区建设管理办法（试行）（浙美丽办〔2024〕4号）

三、拟解决的主要问题和确立的主要制度

我厅总结近年来在噪声法贯彻实施工作开展过程中发现的问题和不足，结合《噪声法》中需要细化或明确的内容，初步形成《办法》草案编制的思路。拟解决的主要问题和确立的主要制度有以下几个方面：

（一）拟解决的主要问题

一是解决各级政府噪声污染防治责任体系有待健全的问题

《噪声法》规定了地方各级人民政府对本行政区域声环境质量负责，对县级以上人民政府的职责作出了基本规定。但由于噪声污染本身的复杂性、历史遗留问题较多以及以往群体性噪声信访的发生，需进一步强调在噪声污染防治重大问题上，县级以上地方人民政府的组织协调作用。同时乡镇（街道）人民政府、村（居）民委员会，长期以来在调解噪声污染纠纷过程中发挥着重要的作用，相关工作范围和职责边界也有待明确和规范。并且需要积极引入和鼓励各类社会力量共同参与，促进噪声污染防治。

二是解决相关部门之间职责不清的问题

噪声源种类繁多，且单个噪声污染事件可能涉及多个噪声源影响，同类噪声源又由于产生区域不同，可能涉及多个主管部门，因此客观上造成职权交叉和权责不明的实际情况。《噪声法》构建了政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的噪声污染治理体系，赋予生态环境主管部门统一监督管理职责与各相关部门专项监督管理职责，但考虑到全国各个地方行政管理部门设置和工作职责安排的差异性，《噪声法》对绿色护考、夜间施工证明管理、罚则等 13 款工作职责都没有明确具体的责任单位，而是规定“由县级以上人民政府指定的部门”“由地方人民政府指定的部门”管理，造成实际工作中部分监管职责未落实、执法权限交叉不清，噪声监测、评价和考核不到位等问题突出。

三是解决跨部门噪声管控规划制度未有效衔接的问题

《噪声法》规定县级以上人民政府将噪声污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划。一方面噪声污染需从源头防治方可事半功倍，大量噪声信访源自先天不合理的用地规划和建设布局，因此亟需同步纳入国土空间规划、交通运输规划等规划管理，尤其针对涉噪声敏感建筑的建设项目，规划、审批、建设、验收各环节噪声管控需要进一步理顺，噪声敏感建筑物选址布局需要在制度设计上给予优化，对于住宅区的噪声防护距离需要给予进一步明确。比较典型的信访类型就有住宅项目和交通线性工程的噪声防护间距过小，容易造成持续的群体性噪声污染投诉。

四是解决实践中噪声污染执法难度大的问题

噪声污染具有瞬时性、局部性的特点，且取证过程往往需要相应检测监测结果作为依据，执法和监管部门抵达现场时，噪声污染的行为已经停止，客观造成了取证和执法困难。因此需要解决监管部门如何取得客观、有效的监督管理和执法依据问题。同时《噪声法》第五十五条第一款、第五十六条第一款、第五十七条第一款均涉及“排放噪声造成严重污染”概念，影响相应监管和执法行为措施，亟需细化噪声污染认定尺度和标准。

五是解决配套制度标准体系不完善的问题

《噪声法》对部分内容仅做出原则性规定，且相对其他环境保护工作而言，噪声污染防治工作本身起步较晚，为增加日常管理的可操作性，需要对《噪声法》规定的各项管理制度和标准规范逐步完善，包括噪声敏感建筑物集中区域的划定要求和相关监管制度、各类噪声源的监管条款、处罚程序和豁免条

款、适应新时期精准化管控方向的数字化治理模式、低噪声设备设施等。《噪声法》明确规定了“省、自治区、直辖市或者设区的市、自治州根据实际情况，制定本地方噪声污染防治具体办法”，且国家层面的制度体系完善周期长，迫切需要地方先行试点探索，逐步建立适合本地的管理制度和标准规范，为噪声污染防治工作落实提供更多“浙江立法经验”。

（二）拟确立的主要制度

一是构建噪声污染防治分级责任体系

噪声污染防治涉及部门较多，既要各司其职，又要协同配合，应厘清部门职责，建立协调联动机制，形成防治合力。《办法》以《噪声法》规定为基础，按照工业生产噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声和社会生活噪声为基本分类，综合统筹各部门职责和行业主管情况，进一步细化部门职责范围，具体涉及生态环境、发展改革、教育、公安、城市管理、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水利、文化广电和旅游、市场监管、体育、铁路、民航等多个部门。《办法》同时明确了噪声污染防治和声环境保护中各层级政府的工作边界，健全声环境保护目标责任制和考核问责体系，形成压实各级党委政府及相关领导责任的全过程监督问责体系。

二是构建全生命周期噪声治理体系

为有效保障噪声敏感建筑物室内声环境质量，提升噪声污染治理水平，《办法》从噪声污染防治保障机制，源头预防、传输管控、受体保护4方面，全生命周期强化噪声污染防控。在保障机制方面，新增目标考核制度，强化政府责任制度、公

众参与制度和能力建设制度。在源头预防方面，强化了整体性规划与部门规划的衔接，部门间规划与制度的衔接，确定了分区管控制度，指导各地噪声敏感建筑物集中区域的规范划定，明确敏感建筑物隔声要求。在传输管控方面，明确噪声源减少噪声传播的主体义务，明确了噪声防治的措施要求。在受体保护方面，着重考虑群众利益，强化了距离、限值标准与人民群众实际感受的衔接，细化了绿色护考制度，加强监测体系建设。

三是完善配套制度和认定标准体系

根据《噪声法》要求，规范了噪声污染防治要求，包括规范噪声敏感建筑物集中区域内生产经营活动、公共场所活动、室内装修装饰、噪声防治要求、“先路后房”和“先房后路”的建设要求、交通干道的噪声污染治理要求；新增了监督管理和执法依据的获取方式和住宅防噪距离要求；细化规定了严重污染情形和豁免性授权的认定原则，行政机关和相关人员责任的确定；明确了监管部门针对不同违法行为的处罚要求和尺度。

四是完善“社会共治”模式

建立健全企业、社会团体、公民等各类主体在声环境监测、低噪声技术研发、经费保障、管理规约制定等方面的权利义务，推进宁静小区、宁静工厂、宁静车厢等宁静区域创建，注重宁静素养提升，倡导培育公民在公众场所形成良好习惯，提升社会主体在生产、经营、生活、娱乐过程中的减噪意识，充分发挥相关主体参与声环境保护的积极性，构建监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系。