**《吉林省噪声污染防治条例（草案）》起草说明**

噪声污染防治与人民群众的生活息息相关，是最普惠民生福祉的重要组成部分，关涉我国生态文明建设。为贯彻习近平总书记“还自然以宁静、和谐、美丽”的重要指示精神，贯彻落实《中华人民共和国噪声污染防治法》，积极回应人民群众对优美环境的新期待，结合吉林省的实际情况，借鉴其他省份经验，开展《吉林省噪声污染防治条例》起草及制定等立法性活动，形成了目前的《吉林省噪声污染防治条例（草案）》。

《吉林省噪声污染防治条例（草案）》深入贯彻习近平总书记的重要讲话精神及指示，落实党中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的决策部署。现将《吉林省噪声污染防治条例（草案）》的拟定有关情况说明如下：

**一、《吉林省噪声污染防治条例（草案）》制定的必要性和可行性**

**（一）条例制定的必要性**

一是贯彻落实国家生态文明建设要求的必然选择。党的十八大以来，党中央、国务院将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，提出“严格源头预防”、“加快治理突出生态环境问题”、“让人民群众呼吸新鲜的空气，喝上干净的水，在良好的环境中生产生活”等新理念、新思想、新战略，对加强生态文明建设、打好污染防治攻坚战进行了全面部署。党的十九大总结了近五年来生态文明建设工作的成果，由最初的生态环境保护意识薄弱到建设成效显著，生态文明建设工作实现了突破。应遵循“全民共治、源头防治”的基本原则，这是打赢污染防治攻坚战、完成噪声污染防治系统工程的重要指导思想。习近平总书记指出，“生态文明建设成效显著。大力度推进生态文明建设，全党全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况明显改变”，应“着力解决突出的环境问题。坚持全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战”。党的二十大报告指出，未来的工作方向应为“深入推进环境污染防治。坚持精准治污、科学治污、依法治污，持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战”。这在肯定过去污染防治工作取得积极成效的同时，进一步指出污染防治工作要精准预防、精准管控、精准治理，坚持科学化的防污治理手段。习近平总书记指出，我国生态文明建设到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。随着蓝天、碧水、净土污染防治攻坚战取得显著成效，人民群众对生态环境质量的期望越来越高，对生态环境问题的容忍度也越来越低，噪声污染越来越成为环境领域集中投诉的热点和焦点。“十四五”规划和二O三五年远景目标纲要也明确提出，要加强环境噪声污染治理。实际上，噪声污染防治是最普惠民生福祉的重要组成部分，是生态文明建设的重要内容。强化噪声污染防治，是对习近平总书记“还自然以宁静、和谐、美丽”重要指示精神的贯彻落实，其成效关乎人民群众能否在良好的环境中生产生活，具有重要意义。

二是细化落实《中华人民共和国噪声污染防治法》的必然要求。我国立法机关高度关注噪声污染防治问题，始终以系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题为中心，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业。噪声污染作为环境污染的重要类型之一，已成为阻碍人民群众日益增长的安宁和谐环境需要获得实现的重要原因。加之高铁、城市轨道交通等新型噪声源不断出现，室外活动噪声、室内噪声污染日益多发多样，我国立法机关积极回应人民群众新要求新期待，对《中华人民共和国环境噪声污染防治法》进行修改。2021年12月24日，第十三届全国人大常务委员会会议表决通过《中华人民共和国噪声污染防治法》，该法于2022年6月5日起正式施行。此次修改对噪声污染防治标准和规划、监督管理、各类噪声污染防治、法律责任等均作出了明确的规定，进一步完善了我国噪声污染防治法规标准体系，增加防治对象、完善政府及其相关部门职责、强化源头防控、加强噪声分类管理、强化社会共治并加大处罚力度。吉林省尚未制定有关噪声污染防治的地方性法规。于新法实施之际，制定吉林省有关噪声污染防治的地方性法规，有助于细化落实上位法的具体规定，因应形势变化。

三是优化吉林省声环境质量、弥补地方立法空白、破解吉林省噪声污染防治问题的必要措施。制定吉林省噪声污染防治的地方性法规，有助于聚焦吉林省人民群众重点关注的问题，满足人民群众的新要求、新期待。实际上，环保热线举报平台中噪声投诉长期居高不下，据统计，截止到2023年10月，吉林省累计受理6345件噪声污染问题投诉举报事项，占比64.36％，其中工业噪声735件，建筑噪声952件，社会生活噪声4658件，分别占比11.58％、15％、73.41％。目前各市（州）政府对社会生活中产生的噪声污染问题职责分工不统一、不明确，噪声污染问题最为突出的是长春地区，截止到2023年10月份，受理4607件，占全省噪声污染问题的72.6%，其中社会生活噪声3849件，占比83.55%。由此，强化对噪声污染的治理实属必要。应逐步提高吉林省对以噪声污染为典型代表的新污染的治理能力，立足于“防”大于“治”的治理理念，既着力于“治”，也着眼于“防”，细化对噪声污染防治的监督管理，强化对工业噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声、社会生活噪声等领域的污染防治，进而优化生活环境、有效解决噪声污染争议、维护社会和谐稳定。

**（二）条例制定的可行性**

一是国家于2021年修订的《中华人民共和国噪声污染防治法》为《吉林省噪声污染防治条例（草案）》的制定提供了重要依据。《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》指出良好的生态生活环境是实现中华民族永续发展的内在要求。党的十八大以来，党中央全面加强对生态文明建设和生态环境保护的领导，开展了一系列推动生态环境污染防治的措施，力度之大、成效之显著前所未有，生态环境明显改善。但仍需注意，重点领域、重点行业污染问题仍然突出，生态环境保护任重道远。《关于印发<“十四五”噪声污染防治行动计划>的通知》（环大气[2023]1号）指明，为贯彻二十大精神和习近平生态文明思想，以“打好技术基础、补齐领域短板、强化机制弱项、紧抓责任落实”为着力点，加快解决噪声污染的突出问题，持续推进“十四五”期间声环境质量改善，政府部门应协同其他相关负责机构精准治污、科学治污、依法治污，提升生态环境的质量标准。上述文件均从防治主体、防治对象、防治模式等多角度为吉林省噪声立法活动和执法活动提供指引。

二是其他省市有成功的立法案例可供参考。目前，江苏省、四川省、深圳市、重庆市、汕头市、银川市等均已开展聚焦噪声污染防治立法规定的修改活动。在《中华人民共和国噪声污染防治法》修改后，已有的立法参照材料包括 《汕头市噪声污染防治条例(2022)》、《银川市噪声污染防治条例（2023）》、《江苏省噪声污染防治条例（草案）》、《重庆市噪声污染防治办法（2023）》、《重庆市环境保护条例（2022）》、《深圳经济特区噪声污染防治条例（征求意见稿）》、《四川省噪声污染防治条例（征求意见稿）》、《吉林省生态环境保护条例（2020）》等。上述省、市的立法思路、立法文本与立法经验均为吉林省制定噪声污染防治条例提供了参考。

**二、《吉林省噪声污染防治条例（草案）》的立法依据**

一是习近平生态文明思想和习近平总书记关于生态环境的重要指示精神，如“要持续深入打好污染防治攻坚战，坚持精准治污、科学治污、依法治污，保持力度、延伸深度、拓展广度”等。噪声污染实属环境污染的重要组成部分，其有效防治也是提高环境质量的必要途径，习近平生态文明思想和习近平总书记关于生态环境的重要指示精神均为噪声污染防治指明了方向。

二是相关法律法规，包括适用于全国的法律法规和适用于特定行政区域的地方性法规和规章。如《中华人民共和国噪声污染防治法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国环境保护法》、《汕头市噪声污染防治条例(2022)》、《银川市噪声污染防治条例（2023）》、《江苏省噪声污染防治条例（草案）》、《重庆市噪声污染防治办法（2023）》、《重庆市环境保护条例（2022）》、《深圳经济特区噪声污染防治条例（征求意见稿）》、《四川省噪声污染防治条例（征求意见稿）》、《吉林省生态环境保护条例（2020）》等。

三是其他政策文件与规范性文件。如《“十四五”噪声污染防治行动计划》、《“十四五”环境健康工作规划》、《吉林省生态环境厅关于贯彻落实“十四五”噪声污染防治行动计划的通知》（吉环大气字〔2023〕4号）、《吉林省生态环境厅关于印发<全面推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施方案>的通知》（吉环执法字〔2020〕43号）等。

**三、《吉林省噪声污染防治条例（草案）》的立法思路**

**（一）“中切入口”的立法口径**

地方噪声污染防治条例，既非宏观的通用法律，也非微观的规范性文件，而是联通上下的以中观为切入点的条例。所以，其立法不宜过于抽象模糊，也不宜过于全面详细。而应兼顾抽象与具体，使整部条例条理清晰、逻辑畅通，系统构建预防治理噪声污染的综合体系，促进政府及其工作部门的主体作用，强化各组织机构的责任意识，满足人民群众对美好环境的新期待并进一步树立、强化社会主体的噪声污染防治意识。

**（二）保持条文的灵活性、适应性、可操作性**

在具体内容上，力求条文的简明扼要，形成对《中华人民共和国噪声污染防治法》内容的有效覆盖。明确噪声污染防治监督管理的主体、途径；强化噪声污染的类型化治理，明确对工业噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声、社会生活噪声这四类的多角度管控。《吉林省噪声污染防治条例（草案）》既包含倡导性规范，也包含具体性规范，兼具灵活性、适应性、可操作性。

**（三）遵循立法基本原则**

一、合宪性原则。遵循《立法法》第3条，立法应当遵循宪法的基本原则，维护宪法的权威。

二、科学合法原则。根据《中华人民共和国立法法》第80条的规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。由此，《吉林省噪声污染防治条例（草案）》属于地方立法权限，不与《中华人民共和国噪声污染防治法》等上位法相抵触，并未违法设定行政许可、行政处罚和行政强制。同时，从实际出发，以吉林省省情为基础，为适应吉林省经济持续、稳定、健康、绿色发展制定具有地域特色的地方性法规。科学、合理地规定国家机关的权力与责任，做到权力与责任相一致。

**四、《吉林省噪声污染防治条例（草案）》框架结构与主要亮点**

**（一）框架结构**

《吉林省噪声污染防治条例（草案）》的框架中，设有总则、噪声污染防治标准和规划、噪声污染防治的监督管理、工业噪声污染防治、建设施工噪声污染防治、交通运输噪声污染防治、社会生活噪声污染防治、法律责任和附则，共9章74条。

**（二）主要亮点**

**1.强调政府及部门的噪声污染防治职责**

其一，强调政府职责。明确县级以上人民政府应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，并对本行政区域噪声污染防治实施统一监督管理。同时强调乡（镇）人民政府和街道办事处在噪声污染防治方面的工作职责（第4条）。扩展噪声污染防治目标责任制和考核评价制度适用范围，明确省人民政府实行噪声污染防治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对设区的市（州）人民政府的考核评价内容，考核结果在规定范围内公开。并提倡设区的市（州）人民政府根据实际需要，将噪声污染防治目标完成情况纳入对县（市、区）人民政府的考核评价内容（第5条）。

其二，强调政府部门职责。明确生态环境主管部门对本行政区域噪声污染防治实施统一监督管理，对工业企业噪声污染防治实施监督管理。强调公安、规划和自然资源、住房和城乡建设、城市管理、交通运输、市场监督管理、海事、铁路、民航等部门，在各自职责范围内对噪声污染防治实施监督管理（第6条）。

其三，构建双重协调联动机制。一方面，强调政府工作部门之间的协调联动，提高噪声污染治理效率，增强执法的科学性、规范性、合理性；另一方面，强调跨政府之间的协调联动，进而有助于应对跨行政区域的噪声污染，突显解决问题为导向的指导思想（第7条）。

其四，细化约谈整改的具体实施方式。明确在特定情形下，省人民政府生态环境主管部门会同其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门约谈设区的市（州）人民政府及其有关部门的主要负责人；同时进一步规定，负责人所在设区的市（州）人民政府可根据实际情况，约谈未完成声环境质量改善规划设定目标或噪声污染防治目标的县（市、区）人民政府主要负责人。并强调约谈和整改情况应当向社会公开，以保障公众知情权（第22条）。

**2.突出噪声污染的社会共治**

将社会共治作为噪声污染防治的基本原则，倡导公民、法人积极行使相关权利、履行声环境保护义务（第11条），强调业主委员会、物业服务人等主体在噪声污染防治、噪声纠纷化解等方面的积极作用（第59—60条），明确基层群众性自治组织在噪声污染防治方面的职责，并提出可通过制定村规民约、居民公约等方式引导村（居）民积极参与噪声污染防治工作（第8条），进而使得自治与管制在噪声污染防治领域得以平衡，充分发挥法的指导作用。

**3.强化噪声污染分类治理**

根据噪声污染产生来源的差异，将噪声污染分为工业噪声污染、建筑施工噪声污染、交通运输噪声污染和社会生活噪声污染。基于各类噪声污染的不同特征，选择防治方法、构建防治路径。如明确在噪声敏感建筑物集中区域已建的排放噪声的工业企业，噪声排放超过排放标准,且难以整改达到国家排放标准的,设区的市（州）、县（市、区）人民政府可以根据实际情况，依法制定并实施工业企业搬迁计划（第27条）；明确新建、改建、扩建城市道路、城市高架、城市轨道、高速公路和铁路等交通工程项目确需经过噪声敏感建筑物集中区域的，建设单位应当按照有关交通基础设施工程技术规范以及标准要求，并采取隔声降噪措施；在已建成的公路、城市道路、城市高架、城市轨道等交通干线两侧新建噪声敏感建筑物的，噪声敏感建筑物应当符合民用建筑隔声设计相关标准要求，不符合标准要求的，不得通过验收、交付使用（第37—38条）；对机动车消声器、喇叭、音响器材、防盗报警装置等极易产生噪声污染的装置的使用加以明确（第39—42条）；强调在住宅区内设置停车场或在噪声敏感建筑物集中区使用滑轮机等机具的噪声污染防治责任（第54条）等。

**4.倡导利用科技手段，强调噪声监测**

明确要求实施排污许可管理的单位、噪声重点排污单位、建设单位、施工单位、城市轨道、铁路、民用机场等的噪声监测义务外（第30—31、33—34、47、50条）外，另强调生态环境主管部门会同有关部门按照规定设置本行政区域声环境质量监测站（点）和噪声监测网络，逐步在噪声敏感建筑物集中区域、交通要道、商业区等地设置噪声自动监测和显示设施，并开发噪声地图，为噪声污染防治、声环境质量改善和公众参与提供科学依据（第21条），同时提出在车站、铁路站场、港口等地可以安装噪声监测设备（第45条），在街道、广场、公园等公共场所也可以安装噪声自动监测设备（第53条）。