《四川省噪声污染防治条例（征求意见稿稿）》起草说明

为贯彻落实《中华人民共和国噪声污染防治法》，进一步加强四川省噪声污染防治管理，生态环境厅作为牵头单位开展了《四川省噪声污染防治条例（征求意见稿稿）》（以下简称《条例》）调研、起草工作。现将有关情况作如下说明：

一、制定《条例》的必要性

**（一）落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署的需要**

习近平总书记多次强调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；坚持人与自然和谐共生，还自然以宁静、和谐、美丽。2021年12月24日，十三届全国人大常委会第三十二次会议审议通过《中华人民共和国噪声污染防治法》（以下简称《噪声法》），自2022年6月5日起施行。2022年5月26日，全国人大常委会召开《噪声法》实施座谈会，对认真抓好法律宣传普及、推进法律正确实施提出明确要求。我们要深入贯彻习近平总书记“还自然以宁静、和谐、美丽”的重要指示精神和党中央决策部署，认真落实《噪声法》实施座谈会精神，积极回应人民群众对优美环境的新要求新期待，以法治力量守护公众“安静权”。

**（二）不断满足人民群众日益增长的对安宁和谐生活环境需要**

噪声投诉量长期居高不下，仅次于大气污染投诉。制定噪声污染防治条例，是回应人民群众需求的务实举措。2021年，全省共受理噪声投诉392480件，其中社会生活噪声268397件，占比为68.4%。宠物叫声、烧烤摊和KTV等娱乐场所噪声、高音喇叭噪声、广场舞噪声、麻将馆噪声、房屋装修噪声、家庭娱乐噪声等发生在居民区和商居混合区域的社会生活噪声扰民现象较为突出，并且屡禁不绝、反反复复，成为城市管理中的“老大难”。制定《条例》的立法目的在于着力解决夜间噪声、社会生活噪声、机动车“炸街”等人民群众身边最直接、最突出的噪声污染问题，为人民群众创造安静舒适的生活、工作环境。

**（三）提高噪声污染治理体系和治理能力现代化的需要**

噪声污染防治涉及生产生活的各个方面、各个领域。解决噪声污染问题需要各个行业、各个部门通力合作。噪声污染防治立法是一部有效调动全社会、全行业、全部门力量共同做好噪声污染防治工作的法律，明确了各级人民政府及其有关部门、企业事业单位和其他生产经营者、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、物业服务人等在噪声污染防治方面的权利义务。《条例》的实施，将在声环境保护方面构建起党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的治理体系，实现政府治理、社会调节、企业自治良性互动，提高噪声污染治理现代化水平。

二、制定《条例》的主要依据及起草过程

**（一）制定依据：**主要依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国噪声污染防治法》《四川省环境保护条例》《四川省城市管理综合行政执法条例》等法律、法规，结合四川实际，制定本条例。同时借鉴《“十四五”噪声污染防治行动计划》《四川省噪声污染防治行动计划实施方案（2023—2025年）》等政策文件中好的做法和有益经验。

**（二）起草过程**：按照《四川省人民政府2023年立法工作计划》安排，生态环境厅按照立法程序及时启动《条例》立法调研、起草工作。

**一是立法调研。**根据立法工作安排，2022年4月至2023年4月，由生态环境厅、省环境政策研究与规划院相关人员组成的调研组对《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调研。调研组针对省直部门和成都、遂宁、攀枝花、达州、乐山等市先后召开了6次立法调研座谈会，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。

**二是充分研究论证。**在前期深入调研和资料研究基础上起草《条例》初稿，生态环境厅多次组织召开立法协调会、推进会、讨论会，反复修改讨论，形成《条例》征求意见稿。

**三是广泛征求意见**。按照立法相关要求，2023年8月11日—8月21日，起草组书面征求了厅机关处室和直属单位、省级相关部门、市（州）人民政府意见，共收集修改意见94条，已采纳35条，部分采纳18条，未采纳41条。经认真研究修改后，2023年9月8日—9月14日，再次书面征求了厅机关处室和直属单位、省级相关部门、市（州）人民政府意见，共收集修改意见76条，已采纳13条，部分采纳3条，未采纳60条。

三、《条例》的主要内容及特色制度、机制创新

《条例》共八章六十条，分为总则、监督管理、社会生活噪声污染防治、建筑施工噪声污染防治、交通运输噪声污染防治、工业噪声污染防治、法律责任和附则。《条例》坚持科学立法，深入分析我省噪声污染防治工作的新情况、新问题，从经济社会发展的大局出发，增强法律制度的针对性和适用性。重点规定以下内容：

**（一）关于立法原则。**确定“三管三必须”的噪声监管原则。近年来，随着机构改革、城市管理执法体制改革的推进和法律法规的“立、改、废”，政府部门的职责不断整合、归并和转移，为确保改革决策和立法决策有效衔接，拟在立法中理顺各级各部门“统一监督管理”“行业监督管理”和“行政执法处罚”三者间的关系，将“管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保”写入条例并作为噪声监管的根本要求，健全完善我省噪声污染防治监管体制。为贯彻《条例》立法原则，立法明确社会生活噪声行业主管部门、建筑施工噪声行业主管部门、交通运输噪声行业主管部门、工业噪声行业主管部门；同时，在第二十一条【噪声信访投诉】中明确“行业主管部门负责受理和办理本行业噪声信访事项并对处理结果负责”；

**（二）关于部门职责。**明确部门职责，建立政府分级管理、主管部门行业管理与执法部门行政处罚相结合的噪声污染防治制度。在明确四类噪声的行业主管部门基础上，分别明确生态环境、发展改革、经济和信息化、教育、公安、自然资源等部门以及成都铁路监督管理局、民航西南地区管理局的噪声污染防治部门职责，并经由《条例》关于四类噪声的具体污染防治规定加以体现。

**（三）关于管理措施。**细化分类管理措施，针对社会生活噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声和工业噪声四类不同噪声采取分类防控、对症下药、精准施策的制度安排。特别是社会生活噪声方面，《条例》细化社会生活噪声的责任主体和监管主体，明确各类社会噪声污染防治责任主体，细化噪声敏感建筑物集中区域的活动准入限制和管控措施，并规定社区噪声基层群众治理机制，在管理规约中明确社会噪声管控要求。

**（四）关于治理能力。**将地级及以上城市功能区声环境质量监测点位纳入国家声环境质量监测站点管理。省、市（州）人民政府生态环境主管部门应当统筹开展地级及以上城市功能区声环境质量自动监测系统建设和运行维护。县级以上地方人民政府发展改革主管部门按国家要求适时征集更新产业结构调整指导目录，地方人民政府生态环境主管部门应当按国家要求适时征集更新噪声与振动污染防治领域国家先进污染防治技术目录，县级以上地方人民政府经济和信息化主管部门会同有关部门按照国家要求开展低噪声施工设备征集工作，推广低噪声工艺和设备及噪声治理先进技术。

**（五）关于治理难点。**明确“先路后房”“先房后路”噪声污染防治的处理原则，遵循“后建服从先建”的原则，由后建方的房屋建设单位确保噪声敏感建筑物室内声环境质量达到标准要求，由后建方的道路建设单位制定噪声污染治理方案并组织实施。

**（六）关于纠纷解决。**纠纷解决遵循“循序渐进、分类推进”的客观规律和原则。对社会噪声污染产生的扰民行为，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，并可以向乡（镇）人民政府、街道办事处以及负有监督管理职责的部门报告或投诉，相关部门应当依法处理。经劝阻、调解和处理后噪声扰民行为持续干扰他人正常生活、工作和学习的，或有其他扰乱公共秩序、妨害社会管理等违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**（七）关于法律责任。**在“法律责任”章节中，实行“管理权”和“处罚权”管罚分离，分别明确行业监管部门对违法行为“责令改正”，行政处罚部门对违法行为实施“罚款”等处罚措施。结合行政处罚权集中行使的综合执法改革实践，由城市管理综合执法部门集中行使处罚权，由行业主管部门做好“责令改正”的行业监管工作，实现各部门专业执法、监督执法。