附件2

关于《深圳经济特区噪声污染防治条例

（征求意见稿）》的说明

为贯彻落实习近平生态文明思想，深入推进生态文明建设，应对我市噪声监督管理领域出现的新问题，保障市民在良好环境中生活的权利，完善与深圳建设中国特色社会主义先行示范区相适应的生态环境保护法规制度，市生态环境局组织起草了《深圳经济特区噪声污染防治条例（征求意见稿）》（以下简称《条例（征求意见稿）》）。现将有关情况说明如下：

一、立法必要性

**（一）是贯彻落实习近平生态文明思想的需要**

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，提出了“要严格源头预防、不欠新账，加快治理突出生态环境问题、多还旧账，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”的新理念、新思想，对加强生态文明建设、打好污染防治攻坚战作出了全面部署。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。

**（二）是率先构建现代环境治理体系的需要**

2020年3月，中办、国办发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，提出了加快构建上下协同、信息共享的生态环境监测网络等要求，为噪声污染防治制度指出了新的完善方向。2022年6月5日，《中华人民共和国噪声污染防治法》正式实施，新法增加了防治对象，扩大了适用范围，强化政府主体责任，明确相关部门职责，注重源头预防，明确法律责任，加大处罚力度。2022年10月，生态环境部等18部委发布《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），要求切实推动有关职能部门履行好生态环境保护职责，管发展的、管生产的、管行业的部门必须按“一岗双责”要求抓好工作。为贯彻落实上述国家政策要求，有必要根据新的上位法重新制定特区噪声污染防治条例。

**（三）是解决深圳噪声污染防治问题的需要**

现行《深圳经济特区环境噪声污染防治条例》于1993年颁布实施，2011年进行了第一次全面修订，2018年进行了两次修正。《条例》作为我市噪声管理领域的“基本法”，在噪声污染防治方面发挥了重要作用。然而，随着近年来我市经济社会的不断发展和国家环保督察要求的越来越稿，噪声污染防治领域形势出现许多新问题、新变化，需要重新制定新的立法予以应对。

二、立法过程

《深圳经济特区噪声污染防治条例》的制定已列入2023年市政府立法工作计划当年拟提请审议类项目。市生态环境局在前期调研和征求意见的基础上，起草了《深圳经济特区噪声污染防治条例（送审稿）》，并于2023年5月26日提请市司法局审查。

2023年6月，市司法局会同市生态环境局对《条例（送审稿）》进行了初步修改，形成了《条例（征求意见稿）》,向市直部门、各区政府及社会公众公开征求意见。

三、主要内容

《条例（征求意见稿）》分为总则、噪声污染防治规划和标准、噪声污染防治的监督管理、工业噪声污染防治、建筑施工噪声污染防治、交通运输噪声污染防治、社会生活噪声污染防治、公众参与、法律责任和附则，共十章九十三条。现将主要内容说明如下：

**（一）理顺噪声监管职责，应对噪声执法困境**

**1.调整社会噪声监管部门。**当前，社会生活噪声主要由生态环境部门和公安部门负责监管。但这两个部门在实际监管过程中面临比较突出的困难和问题。例如，生态环境部门在对商业经营活动产生的社会生活噪声进行监管时，无法对营业性场所内及周边人为制造的噪声（如消费者高声喧哗）进行有效监管；对占道经营、无证无照经营引起的噪声投诉缺乏管理权限。公安部门也没有监管商业经营活动噪声的职责。因此，《条例（征求意见稿）》第五条第三款规定，城市管理部门对商业经营活动中产生的社会生活噪声污染防治实施监督管理。

同时，考虑到社会生活噪声污染违法行为瞬时性比较强，需及时响应调查，街道办事处综合行政执法部门具有属地优势，可以做到快速响应，及时制止相关违法行为，有利于针对性的解决各类投诉。因此，《条例（征求意见稿）》第五条第五款规定，街道办事处依照本条例规定或者市、区人民政府委托，在权限范围内开展商业经营活动中产生的社会生活噪声等综合执法工作，协助生态环境、城市管理等部门开展噪声污染防治监督管理工作。

**2.强化建筑施工噪声污染全过程监管**

当前，建筑施工噪声监管由生态环境主管部门负责。《条例（征求意见稿）》第五条第三款改由建设主管部门对建筑施工噪声污染防治实施监督管理。建设主管部门可通过加强安全文明施工管理，加强噪声污染防治。在招投标环节即对建设单位和施工单位提出要求，综合利用多种手段实现对建设工程项目全过程监管，从全链条环节优化建筑施工噪声管理，在保障市民生活安宁的同时，可确保我市重大工程顺利建设。

**（二）细化噪声敏感建筑物隔声措施**

为有效保障噪声敏感建筑物室内声环境质量，《条例（征求意见稿）》从建设全流程强化保护力度：**①在规划阶段**，要求市、区人民政府及其有关部门编制涉及空间利用、产业布局、区域开发等规划，开展相关建设等活动时，衔接区域空间生态环境管理清单要求，落实相关噪声污染防治的措施；**②确定建设布局时，**需合理划定建筑物与城市交通干线、工业企业、城市公共设施等的噪声防护距离，规划和自然资源部门应当对规划设计方案的噪声防控要求进行审查；**③建设阶段，**建筑物的隔声设计要满足相关标准，住房建设部门将新建噪声敏感建筑物的噪声污染防治措施纳入施工图监督抽查，加强对民用建筑隔声设计质量和施工质量强制性标准执行情况的监督管理，督促建设各方责任主体将房屋隔声设计和隔声质量纳入房屋竣工验收；**④出售阶段**，新建住房应进行噪声信息公示，并将相关内容在买卖合同中进行明确；**⑤先路后房情况下**，规划和自然资源部门、用地单位需承担相关噪声污染防治责任和义务。

**（三）丰富噪声监督管理手段**

为提升执法效率和威慑力，《条例（征求意见稿）》丰富了噪声监管手段。**一是**负有噪声监督管理职责的部门可以根据噪声污染情况、声环境质量改善要求、信访投诉等情况，制定噪声重点监管单位或区域名单，进行重点监管，解决突出噪声扰民问题。**二是**增加智慧监管手段，可通过安装在线监测设备、语音播报器等实施远程监督管理，获取的视听资料和电子数据，通过法制和技术审核的，可以作为行政处罚的证据。**三是**根据生态环境部办公厅《关于社会环境监测机构出具监测报告能否作为行政执法管理依据的复函》，允许相关监管部门委托有资质的监检测机构开展噪声监督性监测。**四是**根据《深圳经济特区生态环境保护条例》，规定负有噪声监管职责的部门可以在被责令单位和个人拒绝改正时查封、扣押产生噪声污染的设备和设施。**五是**将噪声违法行为纳入公共信用信息管理系统，建立噪声严重失信主体名单制度。

《条例（征求意见稿）》也增设了企业环保合规要求，鼓励排放噪声的单位开展环保合规建设，进行守法承诺。对于环保合规建设效果较好的生产经营企业，优先采取柔性执法的方式进行监管。

**（四）精简制度优化工业噪声污染防治**

排污申报制度的主要目的是为排污收费提供依据，但2017年7月起，我市已启动环境保护税改革，由各管理局通过平台管理工业企业排污数据，作为环境税征收的依据，不再进行排污申报。为减轻企业负担，《条例（征求意见稿）》删除了噪声排污申报制度。根据《中华人民共和国噪声污染防治法》第三十六条的规定，排放工业噪声的企业事业单位和其他生产经营者，应当依法取得排污许可证或者填报排污登记表。

精简制度并不代表放松工业噪声污染监管。《条例（征求意见稿）》增加了选址要求和排污许可管理，实行排污许可管理的单位应按要求开展监测。

结合深圳当前推行的“工业上楼”优质厂房空间建设计划，增设工业上楼噪声污染防治要求，在规划、设计环节考虑企业生产特性，科学确定建设布局，做好减振降噪设计，从源头进行管控。

**（五）强化“组合拳”防治建筑施工噪声污染**

建筑施工噪声是扰民较为严重的噪声类别，《条例（征求意见稿）》中增加了建设单位和施工单位的建筑施工噪声污染防治责任，理清各职责部门在建筑施工噪声事前事中事后的管控责任，形成防治建筑施工噪声污染的强力“组合拳”。

**1.新增城市更新过程中的噪声管控要求**

我市城市更新项目众多，影响范围广，建设周期相对较长，为减少城市更新过程中产生的噪声对周围居民的影响，《条例（征求意见稿）》规定城市更新应当坚持分片、分段逐步开发的原则，防止、减轻噪声污染。区人民政府应当加强区域开发建设的统筹力度,合理安排开发区域和时段，减少周边居民受到施工噪声影响的时间和程度。

**2.增加建设单位、施工单位、监理单位的噪声污染防治责任**

《条例（征求意见稿）》根据《建设工程施工噪声污染防治技术规范》，增加了建设单位提供建筑施工噪声污染防治经费保障，需安装与监督管理部门联网的监测设备，以提升相关部门的监管执法效率，在招投标环节明确施工方责任，在相关合同中约定噪声污染防治内容的要求。

对于施工单位，要制定建设工程施工噪声防治方案并严格落实；噪声污染防治费用应专款专用。《条例（征求意见稿）》明确施工单位事前义务之外，也通过取消建筑施工作业事前申报制减轻了企业负担。

监理单位应当做好噪声污染防治监理工作。

**3.厘清相关部门职责，弥补建设主管部门监管空白**

除了增加对建设单位、施工单位、监理单位的要求，《条例（征求意见稿）》还明确要求工业和信息化部门会同住房建设部门等有关部门定期公布低噪声建筑施工设备和工艺推荐目录与高噪声建筑施工设备和工艺淘汰目录。

为落实建设主管部门的行业主管责任，提高施工单位对施工时间的重视程度，将中午和夜间施工作业证明审批划归建设主管部门负责。

**（六）完善规划和监管措施，防治交通噪声污染**

根据《交通公用设施噪声污染防治管理办法》和深圳市实际，《条例（征求意见稿）》完善了规划环节的交通噪声预防措施，新建城市交通干线应当综合考虑区域规划，避开噪声敏感建筑物集中区域。在城市交通干线两侧五十五米内规划建设噪声敏感建筑物时，用地单位应当编制项目环境影响预测评估，并根据评估结果采取安装声屏障等噪声污染防治措施，保障用地范围内地面噪声值达到国家声环境质量标准。规划和自然资源部门在土地出让合同或者划拨决定书中对相关要求予以明确。用地单位落实具体的降噪措施和资金来源。

另外，考虑到道路、轨道、铁路等维修保养不到位会引起交通运输噪声，城市交通干线和城市公共交通设施维护保养过程中也会产生噪声，《条例（征求意见稿）》增加了相关噪声防治义务，将交通运输噪声污染防治从建设阶段拓展至运营阶段，要求有关部门或者单位加强对城市交通干线和城市公共交通设施的管理、维护和保养，采取有效措施控制相关设施在运行和使用时产生的噪声；相关维护保养作业也应当采取噪声防治措施。

**（七）增加规制对象，明晰适用范围，加强社会生活噪声管理**

**一是**增加了需监管的社会生活噪声类别。明确经营管理活动噪声污染防治要求；将固定设备噪声、广告宣传噪声单列；增加公共场所管理者对娱乐、健身活动的管理责任；增加室内装修提前告知制度；根据近年来新增的垃圾中转站、洒水车噪声投诉，增加公共服务设施设备噪声管理要求。

**二是**明确了相关条款的适用范围。为便于公安机关等部门判断噪声是否“严重干扰他人正常生活”，《条例（征求意见稿）》专门在附则中加入了相应的定义，需“经邻近两户以上居民证实”、 “社区工作人员证实”。

**（八）完善公众参与渠道，加强社会共治**

在原有的信息公开、征求意见、开展宣传教育、制定管理规约的基础上，新增提升公众宁静素养的要求。为充分发挥居民委员会、业主委员会、物业服务企业等的作用，《条例（征求意见稿）》新增建立调解机制的要求，相关组织（单位）应当开展噪声扰民纠纷预防、排查和化解工作，引导居民以理性合法方式表达利益诉求、解决矛盾纠纷、维护合法权益。

**（九）提升处罚额度，扩充处罚手段和情形，为噪声污染防治措施的实施保驾护航**

《条例（征求意见稿）》参考我国其他地市的同类处罚标准、我市相关法规、社会经济发展情况等因素提升了大部分罚款的罚款额度；对扰民严重的建筑施工噪声污染现象“重拳出击”，将超时施工纳入按日连续处罚，增加违法成本，做到对违法行为“零容忍”，以进一步加强执法威慑力，促进“最严格的生态环境保护制度”的构建，为噪声污染防治措施的实施和市民在良好环境中生活的权利保驾护航。