

引文格式: 王灿发, 张祖增, 邸卫佳. 噪声污染防治立法的审思与突破 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2022, 23 (1): 22-31.

噪声污染防治立法的审思与突破

王灿发, 张祖增, 邸卫佳

摘要:立足现实, 面向未来, 《环境噪声污染防治法》的完善应以习近平生态文明思想为指引, 将噪声污染防治立法纳入生态文明建设整体布局。通过“生态优先原则”的确立、“公众参与原则”的引入以及“风险预防原则”的设定, 结合敏感点噪声控制制度、产品噪声名录制度、噪声污染环境公益诉讼制度等具体制度的实施, 从立法理念的生态化、法律名称表达的规范化、噪声污染定义的科学化以及侵权归责原则适用的二元化出发, 构建满足公众美好生活需要、涵盖物种利益保护的噪声污染法律治理网络, 最终实现我国噪声污染治理体系、治理能力的现代化。

关键词:《环境噪声污染防治法》; 习近平生态文明思想; 生态文明建设; 噪声污染法律治理

作者简介:王灿发, 法学博士, 中国政法大学民商经济法学院教授、博士研究生导师; 张祖增, 中国政法大学环境与资源保护法研究所博士研究生; 邸卫佳, 山西大学法学院硕士研究生。

中图分类号: D922.68; D923 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2022.01.003

根据《2021年中国环境噪声污染防治报告》提供的有关数据^[1], 2020年全国省辖县级市和地级及以上城市的生态环境、公安、住房与城乡建设等部门合计受理环境噪声投诉举报201.8万件, 这一数据创历史新高。报告还显示, 2020年生态环境部门“全国生态环境信访投诉举报管理平台”共接到群众举报44.1万余件, 噪声扰民问题占全部举报的41.2%, 在各环境污染要素中排第二位, 仅次于大气污染。噪声污染除了对人类健康产生实然损害与诸多不可预知的风险, 其不良影响亦外溢到生态安全领域, 特别是随着人类开发利用范围的不断扩张, 物种的生存发展因噪声干扰而逐渐陷入被动境地。科学家们以豚鼠为例进行实验, 发现在强噪声环境中, 豚鼠的听觉会迅速下降甚至消失, 解剖发现豚鼠的中耳和内耳器官受到不同程度的永久性损伤。此外, 也有科学研究表明, 在150分贝的强噪声环境中, 动物会出现眼部震动、视觉模糊、暴躁不安、行为失控等症状, 啮齿类动物甚至会出现生理性癫痫等异常反应。由此观之, 噪声污染目前我国呈日趋严重的态势, 且产生的负面影响已从不特定大多数人扩展至无权利主体的生态环境层面。为回应并解决当前噪声管理中存在的突出问题, 满足人民群众日益增长的对良好声环境的迫切需求, 贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想, 推进我国生态文明建设, 体现噪声污染损害法益救济的整体主义保护伦理价值观, 需从源头加强环境噪声污染治理的科学立法工作, 为新时代我国噪声污染防治提供牢靠的法制保障。有鉴于此, 对于《中华人民共和国环境噪声污染防治法》(以下简称《环境噪声污染防治法》)完善过程中可能涉及的相关立法内容, 笔者拟从法律名称修改、立法理念确立、噪声法律内涵界定、归责原则适用及噪声污染侵权认定标准完善等

几个方面, 谈谈未来我国噪声污染治理的法律改革之道。

一、噪声污染防治立法完善的正当性基础

(一) 噪声污染产生的集体性焦虑的现实基础

任何法律的创制都是对社会现实情况的积极回应, 2021 年 12 月 24 日通过的《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》), 是立法者关注国民重大关切在环境领域的具体体现。随着改革开放的深入, 我国在经济领域取得举世瞩目的骄人成绩, 人们生活水平不断提高, 生活质量得到前所未有的改善, 这使得人们已经不能满足于经济发展带来的基本物质需求, 追求在惬意而美好的生态环境中实现个人价值已成为新时代人们的期盼, 这自然包括对在清幽宁静的环境中生活与工作的向往, 即避免现代都市的聒噪与嘈杂所带来的精神烦扰、听觉受损及内心忧虑。然而, 根据生态环境部发布的《2021 年中国环境噪声污染防治报告》可知, 当前的声环境质量根本无法满足人民群众对安宁、和谐生活环境的期待。特别是, 当今正处于风险社会, 科技的迅猛发展极大增强了人类社会的风险性与不确定性, 噪声污染正是这种风险性与不确定性的典型体现, 且这种风险已经使得处于快生活节奏中的人们陷入集体性焦虑中, 需要集预期性、约束性、规范性等诸多优点于一身的法律对此种风险进行有效识别和规制, 以化解噪声污染导致的群众集体性焦虑问题, 确保公众生态环境利益的实现。

(二) 噪声污染防治立法完善的理论基础

1. 环境权理论

根据当前环境法学研究的主流观点, 环境权指公民享有在健康生态环境中生活的权利, 它是以公民为权利主体、以自然要素的人居支持功能为客体、以享用和处置良好环境质量为内容的实体性权利, 如清洁空气权、清洁水权、采光权、安宁权等^[2]。环境权这一概念是在传统部门立法不能有效保障公众环境利益背景下提出的一项理论创新, 是对工业化、城镇化导致严重环境问题与人民群众日益增长良好生态环境需要的现实矛盾的环境法回应。当下环境噪声污染范围的扩大、新型噪声污染源的涌现, 使得人民群众享有的在安宁环境中学习、工作与休息的权利秩序受到极大冲击, 公民环境权难以得到有效保障。这势必会要求旨在解决噪声污染问题的环境单行立法——《环境噪声污染防治法》能及时关注社会现实状况、回应群众呼声、及时调整噪声污染治理策略、保障公众基本环境权益, 适时对原有《环境噪声污染防治法》进行完善, 以适应噪声污染防治新形势、新任务与新要求。因此, 环境权作为生态文明时代的一项标志性权利, 环境权理论可以说为《环境噪声污染防治法》的完善奠定了坚实理论基础。

2. 环境正义理论

噪声污染防治立法完善也是践行“环境正义理论”的必然要求。环境正义源于 20 世纪 80 年代美国兴起的环境正义运动, 其是对美国日益严重环境问题所做的一种理性思考, 也是对贫困或低收入等少数群体环境生存权的一种现实回应, 是罗尔斯正义论在环境保护领域的具体应用与理论创造。随着环境正义运动的发展, 美国联邦环保署(EPA)正式对该理论做了解释: 环境正义是指在环境法律、法规和政策的发展、实施及执行方面, 所有人——无论种族、肤色、国籍或收入——均应被公平对待……公平待遇意味着任何人都不应在政府、工业和商业运营与政策造成的负面环境后果中承担不成比例的份额^[3]。然而, 环境正义的实现只是弱势群体所奢望的一种理想状态, 自工业革命以来, 以环境污染为代表的环境不公逐渐成为人类社会中普遍存在的现象。噪

声污染作为环境污染的实例之一,其导致的环境风险与现实损害往往由在教育、收入、职业等方面处于弱势地位的群体承担过高比例。特别是,在城乡二元化背景下,现行《环境噪声污染防治法》仅将城市噪声纳入法律治理范围,无疑是对乡村层面噪声污染治理问题的直接忽视,这会极大损害乡村民众本应享有的环境利益,也有违环境正义理论所要求的所有人都平等享有环境法律对待的权利。因此,在现行噪声污染防治立法难以适应新形势的情况下,在所有公众对良好声环境质量利益期待的背景下,环境正义理论为搭建我国新的噪声污染治理结构、完善《环境噪声污染防治法》提供了必要的哲学根基。

(三) 噪声污染防治立法修订的法律基础

在我国的法律体系中,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)是国家的根本大法,也是所有法律的最高上位法,具有至高无上性。在动态上,各个部门法将《宪法》加以立法具体化;法律静态方面,基本法律从《宪法》中获得有效性的根据。据此可知,每一环境单行立法均是对《宪法》规范的实在化表达,而《宪法》反过来为所有环境法律规范提供了根本立法遵循。我国《宪法》第二十六条第一款规定:国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。根据这一《宪法》内容,国家具有为公众创造良好生活环境与生态环境、避免其遭受各种污染妨害的《宪法》义务。立法权作为专属于国家的制定、修改和废除法律的一项权能,在现行《环境噪声污染防治法》已无法适应新形势下噪声污染防治的任务与要求的情况下,及时对此项环境单行法进行修订与完善,是国家以立法权行使的方式积极履行《宪法》规定的良好生活环境与生态环境国家保障义务的实现形式,与我国《宪法》环境保护精神相契合,具有坚实的根本法支撑。

二、噪声污染防治立法应遵循的基本原则

(一) 设定“风险预防原则”

风险预防原则是伴随着国际社会日益严重的环境问题而逐渐走向环境法舞台中央的。该原则是为了克服环境损害结果发生的滞后性和不可逆转性的特点而提出,其虽然滥觞于20世纪70年代的德国,却最先为国际环境法所确认,并成为指导各国环境法律制度制定与实施的一项环境法基本准则。然而,对于何为“风险预防原则”,人们历来认识不一,对此含义最早做出经典论述的法律文本是1992年联合国环境与发展大会通过的《里约环境与发展宣言》^[4]:为了保护环境,各国应按照本国能力,广泛适用预防措施,遇有严重或不可逆转损害的威胁时,不得以缺乏科学充分确实证据为理由,延迟采取符合成本效益的措施防止环境恶化。此表述从三方面对风险预防原则做了解构:首先,必须是科学上无法确定因果关系,如果科学上有确定的证据证明因果关系,就不再是风险预防原则,而是对损害的预防;其次,这种损害后果的发生是不可逆转的;最后,采取预防措施要符合成本效益,这就要求采取预防措施的成本要小于治理损害结果需要支付的成本^[5]。由此观之,该原则的确立既是国际社会对世界环境问题这一重大关切的现实回应,也是风险社会语境下环境治理理念开始走向现代化的重要标志。

遗憾的是,作为我国环境问题最高立法的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)虽对风险预防有所回应,但并未将风险预防原则作为环境法基本原则载入文本之中,由此会造成风险预防原则在我国环境法律体系中法律地位不明、风险治理制度体系不健全等问题^[6]。这折射在现有噪声污染防治立法层面,主要表现为噪声污染源头治理法律制度的缺乏和对

规划制度在噪声防治中作用的忽视,前者包括噪声源选址、噪声源产品的管理;后者包括通过城市规划与建设布局来防治噪声污染仅仅停留在原则性规定^[7],缺乏具体措施等。因此,需要以预防原则为接口,秉承“预防胜于治理”的理念,积极开展噪声的监测与管理,从源头上控制重大噪声污染的产生,推进风险预防原则在噪声污染防治立法中的表达和适用。

(二) 公众参与原则的引入

《环境保护法》视域下的“公众参与原则”,有的学者称之为“环境保护的民主原则”^[8],也有的学者称之为“依靠群众保护环境的原则”^[9]。这一原则中的“公众”在法律意义上指对决策涉及的特定利益做出反应的,或与决策的结果有法律上利害关系的一定数量的人群或团体^[10]。公众参与是指生态环境的保护和自然资源的合理开发利用必须依靠社会公众的广泛参与,公众有权参与解决生态问题的决策过程,参与环境管理并对环境管理部门以及单位、个人与生态环境有关的行为进行监督。该原则兴起于20世纪60年代的生态保护运动,美国1969年颁布的《国家环境政策法》最先对此原则做了法律确认,并通过环境影响评价制度予以落实。在国际环境法层面,1972年的《人类环境宣言》及其后的许多国际环境法文件也都强调公众参与在生态保护中的重要作用,例如1982年《内罗毕宣言》第九条提出:应通过宣传、教育和训练,提高公众和政界人士对环境重要性的认识。在促进环境保护工作中,每个人都必须负起责任并参与工作。1980年发表的《世界自然资源保护大纲》称公众参与环境决策是“必要的行动”。1992年的《里约环境与发展宣言》也对该原则有所论述。

相比国际层面对公众参与原则做较多立法论述,国内环境法律规范在环境治理的早期对该原则着墨较少。直到2015年史上最严《环境保护法》实施,“公众参与”才被作为《环境保护法》基本原则之一予以立法确认,并首次用专章的形式进行了具体规定^①。其中,第五十三条第一款规定:公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。该条款明确了公众的环境保护参与权,将抽象意义上的公众参与原则以权利法定的形式做了具体化表达,为公众参与环境立法、行政决策、环境监督等活动奠定了法律基础^[11]。在此之后,无论是专门保障公众参与的程序性立法,如《环境保护公众参与办法》《环境影响评价公众参与办法》《企事业单位环境信息公开办法》等等,还是环境保护的实体单行立法《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)、《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国循环经济促进法》等都对公民享有监督、检举和控告的权利做了规定,充分体现了环境治理的民主原则。

然而,作为污染防治领域的重要环境立法——《环境噪声污染防治法》并未将公众参与原则进行立法确认^②,也未建立起以公众参与原则为基础,对噪声污染治理的公众程序性权利进行保障的机制,如噪声污染环境公益诉讼制度缺乏、城市及建设规划环境影响评价制度存在形式化问题等。建议未来在完善《噪声污染防治法》时,积极关注社会公众重大环境关切,确立噪声污染防治的公众参与原则。一方面,鼓励社会各界开展噪声污染防治宣传教育和科学普及,增强公众

①2014年修订的《环境保护法》作为我国环保事业的基本法,其第五章内容为“信息公开与公众参与”,体现了环境保护最高位阶立法对公众参与原则的贯彻与落实给予了前所未有的重视。

②《环境噪声污染防治法》第七条规定:任何单位和个人都有保护声环境的义务,并有权对造成环境噪声污染的单位和个人进行检举和控告。该条款只是对公众参与在噪声污染防治领域的原则性规定,缺乏配套的公众参与权落地的具体条款,同时对公众的知情权、参与权、救济权也缺乏必要规定。

噪声污染防治意识,在推动公众依法参与噪声污染防治工作^[12]的同时提升公众噪声污染防治素养,引导公众主动遵守我国噪声污染防治法律法规^[13];另一方面,加强噪声污染的人民监督,及时回应和解决群众噪声污染投诉和举报,增强公众参与噪声污染治理的积极性。

(三) 确立“生态优先原则”

生态文明是基于对传统工业文明的理性反思提出来的、人类文明发展至今的一种最高文明形态,这一新型文明形态建立在生态价值观基础上,承认生态系统、物种的生态价值,认为人只是生物圈里的一个普通物种,地球上每一个独特生命形式都应得到尊重。2014年《环境保护法》修订,我国首次以明文规定的形式将“保护优先原则”确立为我国环境立法的基本原则,该原则体现了环境治理过程中对不同价值、不同利益进行衡量的标准,为生态文明理念的贯彻实施提供了法治原则保障,是生态法治原则发展的一大进步。然而,以生态优先原则审视,我国噪声污染防治法律规范尚未确立起生态文明建设的法治理念,更未将经济发展带来的噪声污染对环境与物种的不利影响纳入法律规制领域。由此一来,应然层面所讲的环境利益与经济利益具有平等法律地位不仅得不到保障,经济发展与环境保护发生不可调和的冲突时,环境利益会再次被置于边缘化的境地。此情况带来的直接后果便是人们为了发展经济,可以在野外肆意选择施工场地而枉顾工业生产对周围自然生态及栖息物种带来的灾难。如持续的巨大工业生产隆隆声会干扰甚至阻断动物间的信息交流,影响它们的求偶、筑巢、领地保护等正常生存发展活动,严重的会迫使物种离开自己栖息的家园,不利于区域生物多样性保护工作的推进。

基于生态法治伦理观的生态优先原则的确立是生态文明体制改革在思想认识领域不断深化的必然结果,是中国特色社会主义进入新时代后我国环境法治发展的大势所趋,符合习近平生态文明思想的深层意蕴与内在要求,具有坚实的理论支撑。一方面,可持续发展环境伦理观为我国环境问题治理提供了良善的价值选择,其既承认生态环境对人类的工具性作用,同时承认自然本身具有的自体性价值,反映出人与自然互惠共生的意识观念,试图为生态利益保护提供道德关怀。另一方面,奥尔多·利奥波德(Aldo Leopold)在其著作《沙乡年鉴》中提出的“大地伦理理论”也为生态优先原则的生成提供了坚实理论根基。作者在书中指出:“一个孤立的以经济的个人利益为基础的保护主义体系,是绝对片面的。”由此,注重对非具有经济价值的物种予以哲学或生态价值上的肯定成为构建良好生态共同体中不可或缺的部分。生态优先原则正充分映射了“大地伦理理论”中对生态系统各类生物予以全面关注的核心理念:当一个事物有助于保护生物共同体的和谐、稳定和美丽的时候,它就是正确的;当它走向反面的时候,就是错误的^[14]。可以说,“大地伦理理论”是生态中心主义的典型代表,没有一项人类福利能脱离其生存的生态系统,其强调人与自然的相互依赖关系,解释了为什么人类应该保护环境及避免其受到损害^[15]。申言之,生态优先法治原则的确立既有诸如可持续发展环境伦理观、“大地伦理理论”等环境哲学观点的内在支撑,也是当前我国环境治理形势严峻的时代所需,而且《中华人民共和国长江保护法》、《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)、《中华人民共和国野生动物保护法》、《黄河保护立法草案》等生态立法均将生态优先作为基本法治原则予以肯定化载入,这些都印证了在噪声污染防治立法过程中,应对生态法益予以更多理性关注的必然走向。在此背景下,建议在噪声污染防治立法完善时,增加“绿色法治产品供给”,确立“生态优先原则”,将自然放置到发展的核心,破除“经济利益至上”和“人类中心主义”思想支配,在国民经济生产和社会发展规划对生态环境与生物多样性产生威胁时,要优先保障物种生存发展的利益,避免噪声污染对生物造成严重的不可逆转的损害。

三、新时代噪声污染治理网络的法律建构

噪声污染防治是重大的民生保障问题,《环境噪声污染防治法》是我国噪声污染防治坚实法律基础,也是对人民群众日益增长美好生活需要的必要法治保障。但当前我国环境噪声污染防治立法存在法律名称与传统环境要素污染立法形式上不对称、生态化理念缺失、环境噪声侵权归责原则适用混乱、噪声内涵界定过于狭隘及噪声污染衡量标准缺乏合理性等问题,这导致现行《环境噪声污染防治法》不能为生态文明建设提供适配的规则与制度供给。因此,为推进噪声污染治理的系统性、针对性、科学性,建议《噪声污染防治法》未来完善的方向可尝试从以下方面进行立法调适:

(一) 法律名称表达形式的规范化

通过检视其他四大污染物防治法律规范,笔者发现,在立法名称的表述方法上,1997年颁布实施的《环境噪声污染防治法》与1995年通过的《大气污染防治法》和《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、1984年通过的《水污染防治法》、2019年施行的《中华人民共和国土壤污染防治法》等其他环境要素污染立法存在明显的法律名称表达、形式结构的不一致性。由于法律规范的表达形式事关法律体系的科学建构,并实质影响法律的内容编排,所以“环境噪声污染”的表述带来最直接的问题是:一方面,《环境噪声污染防治法》的法律表达形式会导致我国整个环境要素污染防治立法体系缺乏逻辑严谨性、各项立法名称的形式选择存在严重不一致性;另一方面,立法名称的编排与选择是法律内容外在表达的形式写照^[16],此法律文本的名称设计会使得社会公众对噪声污染来源产生歧义认识,从而影响噪声污染防治立法内容的周延性与科学性。因此,应在形式理性指引下,统一各环境要素污染立法的名称表达方式,将《环境噪声污染防治法》的法律名称修改为《噪声污染防治法》^[17],将法律规范的对象明确限定在“人为噪声”这单一污染要素上,保证噪声污染治理的针对性,最终实现所有污染防治法律规范名称表达形式的统一。

(二) 丰富环境噪声法律内涵,扩大噪声污染防治对象

审视《环境噪声污染防治法》可以发现,噪声污染防治立法生态化理念长久缺失,生态文明建设的立法目的尚未确立。纵观整部立法,以“人本主义为主”,以崇尚生态环境与生物多样性保护为主要立法指导思想的自然伦理观一直未能得到立法者应有重视。此问题主要体现在立法对“环境噪声”内涵界定过于狭隘,噪声污染防治对象太过单一。

《环境噪声污染防治法》第二条第一款规定:所谓环境噪声,是指在工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中所产生的干扰周围生活环境的声音。在生态文明建设背景下,此规范设计的一个明显漏洞在于,其仅仅将“噪声”定义为一种“干扰人们生活环境”的声音,并未在“噪声”定义中纳入影响“生物生存发展”的声音。由此一来,该条第二款对“噪声污染”法律概念的界定仅限定在“干扰他人正常生活、工作和学习的现象”也就不足为奇。事实上,噪声污染除了会对人类产生危害,同样也会对生物物种产生诸多不良影响。噪声对动物的侵扰主要体现在:高分贝声音会危害动物生命健康,如上文所述其会对动物的听觉、视觉、内脏器官和神经系统造成伤害;一些野外的噪声源,如工业生产、交通建设与运输等,也会惊扰到野生动物,干扰它们的捕食、求偶、筑巢等生物行为,侵害它们的栖息环境,迫使它们寻找新的生存家园。《噪声污染防治法》虽规定了“推进生态文明建设”立法目标,但对噪声的定义仍将

“生态环境保护”排除在法律内涵之外,这使得生态文明建设的立法目的流于形式,不利于生物多样性的系统立法保护。不论是《生态环境损害赔偿制度改革方案》从政策层面确立的国家顶层设计,还是《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第一千二百三十四条、第一千二百三十五条设定的生态利益损害国家救济机制,抑或是2018年“生态文明”入宪后所形成的“五位一体”中国特色社会主义建设总体布局,以及对环境法益特性描述中“复合法益说”^[18]所主张的“应将自然法益与人类法益一并包含在环境法益内”的法益保护范畴学说,均为噪声污染这一内涵的理性扩张提供了全方位法律支撑与理论渗透。因此,应秉持人与自然生命共同体理念的立法判断,摒弃传统法律关系采用的主客绝对二分法,赋予噪声污染治理法律关系新的时代内涵,在立法修订时以生态整体主义作为立法进路,考虑噪声对物种的影响,丰富噪声法律内涵,将除人之外的生态环境纳入噪声定义之中,构建尊重自然的生态环境法律关系。

此外,现行《环境噪声污染防治法》在噪声污染防治对象方面的缺陷,主要表现在现有条款均是为城市噪声污染治理而设计,农村地区噪声污染问题未能纳入立法规制。现行《环境噪声污染防治法》第十二条、第十九条、第二十三条、第二十八条、第二十九条、第三十条、第三十三条、第三十四条、第三十五条、第三十七条、第三十九条、第四十二条等十余个法律条款均对城市噪声污染防治做了系统规定,体现出现行立法典型的城市噪声污染治理的整体立法思路。然而,随着农村经济的发展、城乡二元化发展模式的破除及高速公路等交通设施向农村的延伸,噪声污染表现出从城市向农村转移的趋势。同时,当前我国大部分农村地区噪声污染防治工作基础较为薄弱,比如,没有对声环境功能区进行明确划分,农村地区噪声监测设备设施建设不足,农村噪声污染的补偿标准还没有统一,等等^[19]。这表明农村地区噪声污染治理具有明显的滞后性,亟须为农村地区噪声污染治理提供必要法律保障。建议扩大噪声污染防治地域范围,将原法中“城市市区”的限定删除,从而将农村噪声污染纳入法律调整范围,为乡村振兴视域下农村噪声污染治理提供必要的法律保障。

(三) 明确噪声污染侵权的二元化法律归责原则

长期以来,我国法学界对环境污染侵权案件归责一直奉行“无过错原则”,我国有关法律规定对该原则的适用也进行了立法确认。2010年施行的《中华人民共和国侵权责任法》(以下简称《侵权责任法》)第六十五条规定:因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。《环境保护法》第六十四条^①与《民法典》第一千二百二十九条^②,在环境侵权责任认定上同样继承了《侵权责任法》对归责原则的属性规定,即在环境侵权导致的人身与财产损害方面适用无过错责任原则具有充分的法律依据。环境噪声污染作为环境污染侵权的“种属概念”,在普通环境污染侵权适用无过错原则的立法背景下,噪声污染采用无过错责任原则也就具备了逻辑上的应然性。

然而,我国噪声污染无过错责任原则仅停留在理论认知层面,我国司法实践中并没有形成环境噪声侵权“无过错归责原则”统一适用的局面。最高人民法院2015年发布的10件典型环境侵权案例中,“沈海俊诉机械工业第一设计研究院噪声污染责任纠纷案”即是适用环境污染侵权过

^①《环境保护法》第六十四条:因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《侵权责任法》有关规定承担侵权责任。

^②《民法典》第一千二百二十九条:因污染环境、破坏生态造成他人损害的,侵权人应当承担侵权责任。

错责任的典型例证^①。该案的典型意义在于, 其判决认为: 与一般环境侵权适用无过错责任不同, 环境噪声侵权行为人承担侵权责任的法律要件之一是主观存在过错, 而判断侵权行为人是否具有噪声排放过错的依据在于是否超过国家规定的环境噪声排放标准, 即采用了《环境噪声污染防治法》第二条对“环境噪声污染”认定的行为模式——“超标排放噪声+损害后果”, 主张“只有超标排放环境噪声且造成他人损害的才能承担噪声污染责任”。环境法律规范所具有的指引功能可以对企业行为进行约束, 进而使企业能够根据法律对其排污行为的可预测性指引保持自身的安全生产运营状态, 基于此, 适用较为明确的过错原则具有一定的合理性。然而, 出于对处在弱势地位的污染受害人利益维护的考量, 假设只有超标排放噪声且造成他人损害的境况下才能要求行为人承担法律责任, 那么带来的一个很大问题便是, 许多达标排放噪声的污染行为因不具有“排污过错”而不具有可责难性。在此背景下, 民众虽然在应然层面上对于企业合法排污行为具有的“忍受义务”, 且此义务能消解达标排污行为的责任承担; 但是, 过错原则的适用仍会使得财力有限、信息获取能力有限的民众处于尴尬境地, 即普通民众无法抗衡具有特殊经济地位及丰富科技信息手段的工业企业, 这无疑会使公民健康与财产权益的法律救济陷入一种十分被动的局面^[20]。因此, 从分配正义角度出发, 当噪声污染侵害私主体合法利益时, 为加强对弱者保护, 保证受害人能够得到及时有效法律救济^[21], 有必要在完善《环境噪声污染防治法》时, 明确无过错责任在噪声污染导致的人身财产损害层面的适用地位。一方面, 从立法技术方面考量, 《环境噪声污染防治法》的上位法——《环境保护法》并未直接规定环境侵权所应适用的无过错责任原则, 而是准用了《侵权责任法》(现行《民法典·侵权责任编》) 有关规定, 这种引证适用形式使得作为普适于《环境保护法》领域的归责原则的部门法属性不够明显; 另一方面, 在环境污染防治单行立法中, 有在文本中单独规定侵权归责原则的立法先例, 如《水污染防治法》第九十六条。

对于噪声污染造成的生态环境损害的归责原则, 应适用与环境侵权不同的二元化归责原则, 原因在于生态环境损害赔偿与环境侵权救济是两项具有不同法律属性、貌合神离的公私法制度设计, 《民法典》对环境污染和生态破坏法律责任规定的承担方式上亦做了并行的制度创设, 这表明环境侵权采用传统意义上无过错责任原则, 并不当然意味着生态损害同样也应适用无过错责任原则。从噪声污染导致的生态利益受损这一法律责任的性质出发, 生态环境损害赔偿责任应实现向过错归责原则的价值转向, 即让有过错的排污者承担责任。这一价值判断的做出既有对生态损害在法益保护、调整范围、请求权基础、价值理念及索赔主体特殊性等方面与环境侵权具有不同特征的理论考量, 也有对我国政策与法律实践先例的借鉴。如旨在以私法手段为生态损害这一公法问题提供直接救济的《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定, “赔偿义务人违反法律法规, 造成生态环境损害的, 应当承担生态环境损害赔偿责任”, 即专门为保护生态利益本身而设计的政策方案是将行为违法性作为生态损害责任承担的前提, 这种违法性折射到行为的意志状态便以主观过错的形式展现出来。此外, 《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》) 第三十九条^②、《森林法》第七十五条和第七十六条^③以及《中华人民共和国草原法》(以

①参见: 安徽省蚌埠市禹会区人民法院民事判决书(2015)禹环民初字第00001号和安徽省蚌埠市中级人民法院民事判决书(2015)蚌民一终字第00679号。

②《矿产资源法》第三十九条: 违反本法规定, 未取得采矿许可证擅自采矿的, ……责令停止开采, 赔偿损失, ……拒不停止开采, 造成矿产资源破坏的, 依照刑法有关规定对直接责任人员追究刑事责任。

③《森林法》第七十五条: 违反本法规定, 擅自移动或者毁坏森林保护标志的, 由县级以上人民政府林业主管部门恢复森林保护标志, 所需费用由违法者承担。

下简称《草原法》)第六十九条^①等现有生态环境法律,均将生态利益损害责任归责原则限定为“过错原则”。因此,当生态环境纳入噪声污染治理体系后,为避免企业经营自由受到不必要限制,宜采用过错原则来弥补生态环境自身利益遭受的损害。

(四) 完善噪声污染侵权认定的适用标准

《环境噪声污染防治法》第二条采用了“噪声排放标准”作为噪声污染事实认定的法定依据,对这一污染的判断标准,同时还制定了较为完备的配套法律规范,如第二十三条、第二十八条、第四十三条等条款架构起噪声排放标准与噪声污染的内在逻辑关系。然而,检视“污染物排放标准”与“环境污染”的法律内涵可知,环境质量标准在判定是否存在环境侵权中往往起着更重要的作用。所谓“污染物排放标准”是指:为了实现环境质量标准并在环境质量标准的基础上,综合考虑经济社会发展水平、技术水平等因素而确定的排污者在排放污染物时应当执行的基本指标。据此可知,环境质量标准的实现才是环境法最深层次的价值追求,污染物排放标准只不过是实现环境质量目标的一种手段^[22]。所谓“环境污染”是指:超过某一环境要素的自然承载力或净化能力,而造成的环境品质恶化的一种损害结果或实然状态。因此,评判环境品质恶化的基本依据便是相应的环境质量标准,而不是污染物排放标准。

此外,《中华人民共和国国家标准:声环境质量标准》(GB 3096—2008)作为指导环境立法的技术性规范,其立法目的“保障城乡居民正常生活、工作和学习的声环境质量”也表明,只要声环境质量达标,就能满足相应声环境功能区的正常用途,保障城乡居民正常生活、工作和学习对声环境的要求,从而不存在噪声污染问题。相反,只有行为人排放的噪声超出声环境质量标准,且影响到他人学习、工作、生活等合法权益的,才可能被认定为存在噪声污染侵权问题。因此,噪声污染认定的标准应转向“声环境质量标准”,建议将“噪声污染”定义修改为“所产生的噪声超过国家或地方规定的声环境质量标准,并干扰他人正常生活、工作和学习以及影响生物生存发展的现象”。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国生态环境部. 2021年中国环境噪声污染防治报告 [EB/OL]. (2021-08-26) [2021-06-17]. https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/hjzywr/202106/t20210617_839391.shtml.
- [2] 杨朝霞. 环境权的理论辨析 [J]. 环境保护, 2015, 43 (24): 50-53.
- [3] 李培超, 王超. 环境正义刍论 [J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2005, 27 (2): 27-31.
- [4] 王建学. 争议中的环境风险预防原则: 法国的经验及启示 [J]. 法国研究, 2021 (2): 1-14.
- [5] 史学瀛. 环境法学 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2010.
- [6] 张宝. 从危害防止到风险预防: 环境治理的风险转身与制度调适 [J]. 法学论坛, 2020, 35 (1): 22-30.
- [7] 胡静, 孟宪雯. 噪声法修订宜采用敏感点控制的立法思路 [J]. 环境经济, 2021 (9): 52-56.
- [8] 金瑞林. 环境法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [9] 韩德培. 环境保护法教程 [M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [10] 汪劲. 环境法学 [M]. 3版. 北京: 北京大学出版社, 2014.
- [11] 汪劲. 类型化视角下的环境权利研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2020.

^①《草原法》第六十九条: 违反本法第五十二条规定, 在草原上开展经营性旅游活动, 破坏草原植被的, 由县级以上地方人民政府草原行政主管部门依据职权责令停止违法行为, 限期恢复植被, 没收违法所得, 可以并处违法所得一倍以上二倍以下的罚款; 没有违法所得的, 可以并处草原被破坏前三年平均产值六倍以上十二倍以下的罚款。

- [12] 温香彩. 分类防治噪声污染回应民生关切 [N]. 团结报, 2021-08-28 (2).
- [13] 柯艺. “烦躁”的城市: 噪声污染难治 [J]. 生态经济, 2021, 37 (8): 9-12.
- [14] 奥尔多·利奥波德. 沙乡年鉴 [M]. 侯文蕙, 译. 北京: 商务印书馆, 2019.
- [15] 唐璐. 环境损害救济的逻辑重构: 从“权利救济”到“法益救济”的嬗变 [J]. 法学评论, 2018, 36 (5): 125-137.
- [16] 朱炳成. 形式理性关照下我国环境法典的结构设计 [J]. 甘肃社会科学, 2020 (1): 16-21.
- [17] 常纪文. 修改《环境噪声污染防治法》, 促进社会和谐发展 [J]. 中国环境监察, 2021 (4): 48-50.
- [18] 侯艳芳, 秦悦涵. 论我国污染环境犯罪与危害公共安全犯罪的界分 [J]. 安徽大学学报 (哲学社会科学版), 2018, 42 (1): 125-132.
- [19] 赵晨熙. 噪声污染概念范围需进一步扩大 [N]. 法治日报, 2021-08-21 (2).
- [20] 晋海. 生态环境损害赔偿归责宜采过错责任原则 [J]. 湖南科技大学学报 (社会科学版), 2017, 20 (5): 89-96.
- [21] 薄晓波. 回归传统: 对环境污染侵权责任归责原则的反思 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2013, 13 (6): 17-26.
- [22] 刘卫先. 环境噪声污染侵权归责原则再议 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2021, 21 (3): 40-49.

Reflection and Breakthrough of the Legislation of the Prevention and Control of Noise Pollution

Wang Canfa, Zhang Zuzeng, Di Weijia

Abstract: Based on the reality and facing the future, the improvement of *Law on Prevention and Control of Environmental Noise Pollution* should be guided by Xi Jinping Thought on Ecological Civilization, and the legislation on the prevention and control of noise pollution should be incorporated into the overall layout of ecological civilization construction. Through the establishment of “ecological priority principle”, the introduction of “public participation principle” and the establishment of “risk prevention principle”, combined with the implementation of specific systems such as sensitive point noise control system, product noise list system, noise pollution environmental public interest litigation system, starting from the ecological legislative ideas, the unified names and expressions, the scientific noise pollution definition and dualization of application of tort imputation principle, a noise pollution legal governance network can be constructed to meet the needs of the public for a better life and to cover protection of species interests, finally to realize the modernization of Chinese noise pollution governance system and ability.

Keywords: *Law on Prevention and Control of Environmental Noise Pollution*; Xi Jinping Thought on Ecological Civilization; ecological civilization construction; legal governance of noise pollution

(收稿日期: 2021-09-23; 责任编辑: 晏小敏)