

政协委员建议尽快修订《噪声污染防治法》

# 噪声管理也要城乡一体化



本报记者 王琳琳 北京报道 全国政协委员温香彩认为,现行《噪声污染防治法》已经难以满足我国当前人民群众的环境要求和环境噪声管理工作的客观要求,无法适应当前我国生态文明建设的新形势和新要求,建议尽快启动《噪声污染防治法》的修訂工作。

民革中央副主席兼秘书长李惠东认为,噪声污染是21世纪环境污染控制的主要对象,过度暴露在噪声污染中,会严重影响心理健康,会对心血管、神经、内分泌等系统产生不利影响,需大力做好防治工作。

## 噪声源有变化 群众反映强烈,投诉率高

现行《噪声污染防治法》自1997年3月1日正式实施,对于推动噪声污染防治工作,促进经济社会可持续发展,发挥了重要作用。然而,与20年前相比,噪声源的种类发生很多变化,产生许多新的噪声污染方式,社会生活噪声、建筑施工噪声以及交通噪声影响日趋严重且投诉率很高,人民群众反映强烈,尤其一些施工噪声、交通噪声甚至引发群体性事件,成为影响公众健康和社会稳定的重要因素。

温香彩认为,现行《噪声污染防治法》中关于工业、建筑施工、交通运输、社会生活噪声污染防治的主要内容都侧重于城市市区范围内,而随着农村经济社会发展,铁路、公路等交通设施向农村延伸,工业企业向农村转移,噪声污染表现出从城市向农村转移的明显趋势,法律适用范围有局限,无法满足当前人民生活和污染防治的迫切需要。

有统计显示,环境噪声在城市环境投诉数量中占40%以上,部分经济发达地区甚至高达80%以上。但目前我国声环境质量评价指标中仅包括环境噪声的影响程度,未考虑人口暴露数

量和影响程度,尚不能客观反映噪声对公众影响的实际状况,使得声环境质量评价结果与公众直观感受有着较大差别。

## 明确职责 需防“九龙治水水不治”

当前,《噪声污染防治法》需尽快修订,以有效应对有关环境噪声治理亟待解决的问题还有:一是现行《噪声污染防治法》缺乏政府对环境质量负责的规定,与噪声污染防治需配套统筹完善监督机制不相适应。二是部门职责规定不清,环保部门统一监管难,与噪声污染防治“多部门联动监管”需求不相适应。三是罚则不明确,处罚措施与违法行为不匹配。

温香彩建议,通过修订《噪声污染防治法》,增加实行声环境质量目标责任制和考核评价制度,将声环境质量目标任务完成情况纳入各级政府生态文明建设目标责任考核;通过立法细化环保、公安、交通、住建、铁路、民航、城管等部门的噪声污染防治责任,同时建立部门联动机制,解决噪声污染防治责任不明确的问题,避免出现“九龙治水水不治”现象。

“修订《噪声污染防治法》,可以进一步扩大和明确噪声污染防治的范围,

增加对农村噪声污染防治的规定,修订时取消城市与乡村的差异;增加对农村和城郊区域环境噪声的管理要求,将社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染的管辖权限向乡镇延伸,高标准推进城乡一体化。”温香彩认为,“通过《噪声污染防治法》修订,还可以进一步明确噪声扰民行为的处罚额度、处罚措施、处罚程序,增强行政主管部门处理具体违法案件的可操作性。”温香彩说。

## 工业噪声监管 以排污许可代替竣工验收

李惠东认为,修订《噪声污染防治法》应明确强化源头控制,采取主动消除和被动防护并重的防治措施。科学统筹城乡建设规划,合理安排建设布局,科学划定建筑物与交通干线的防噪距离,使居民楼、办公楼、学校等噪声敏感建筑物远离噪声源。完善对室内噪声、民用建筑内服务设施噪声、街道、广场、公园等公共活动场所产生的难以量化、不易监管噪声的针对性规定。从建筑施工分类监管、夜间施工总量控制等方面,进一步明确建筑施工噪声监管主体和监管要求。对于工业企业噪声,以排污许可证制度代替竣工验收制度,加强生产过程监管。



山东省招远市人民法院依法强制执行某企业拒缴环保罚款案,用司法途径维护了法律尊严。

从被查处后的既不整改也未如期缴纳罚款,到变更公司名称和法定代表人,再到法院裁定执行,企业最终难逃法网。

## 既不限时整改,亦不缴纳罚款

2016年6月14日,山东省招远市环境监察大队执法人员对招远市圣丰石材厂现场检查时发现,企业未按规定的建设锯泥贮存的设施、场所,随意堆放锯泥污染环境。同时,此企业负责人王某不仅不配合执法人员的执法检查,还拒绝在调查询问笔录、现场勘验笔录等文书上签字。在集体研究处罚幅度时,经综合考量其违法行为及拒不配合执法、拒绝整改等情节,执法人员决定处罚8万元。

据介绍,当执法人员依法送达行政处罚告知书时,王某拒不签收,执法人员当即采取留置送达方式,并留下影音资料。同时此企业在规定期限内提出陈述申辩意见,也未提出听证要求,招远市环保局对其下达了行政处罚决定书,送达决定书时王某仍然拒签。

根据企业未按要求及时整改,亦未如期缴纳罚款的事实,招远市环保局下达了《行政处罚催告书》,督促履行处罚决定,同时针对未及时缴纳罚款的行为,加处罚款8万元,共计16万元,但当事人仍未在规定期限内履行。

## 变更营业执照,企图逃避处罚

2017年3月6日,招远市环保局向招远市人民法院申请依法强制执行。招远市人民法院执行听证会定于当月底举行,王某指使女儿谎称其在外地出差,向法院申请延期一个月举行。同时王某借机到当地市场监督管理局,将公司名称和法定代表人进行变更,企图逃避处罚。

2017年4月召开的执行听证会上,王某及其女儿以企业委托代理人的身份参加,并现场否认收到听证通知书的事实。后法院当场播放了招远市环保局提供的留置送达文书的视频资料后,王某才不再狡辩。

经多方查实,招远市圣丰石材厂变更企业

名称及法定代表人事实确凿。2017年5月,招远市环保局向招远市人民法院提交了关于变更被执行人的申请,申请被执行人变更为新更名的石材厂。

2017年6月,招远市人民法院下达行政裁定书,认为招远市环保局作出的处罚决定认定事实清楚,证据充分,程序合法,适用法律正确,裁定准予强制执行环保局作出的行政处罚决定书。裁定作出后,法院工作人员送达裁定书时,发现王某仍负责企业管理工作,而王某则佯称在企业打工。

裁定作出后,企业仍不履行。执行法官多次沟通协调,被执行人却仍以无力缴纳罚款为由多次拒缴,最终仅两批次共缴纳1万元。被执行人王某大打苦情牌,并认为在1万~10万元的处罚幅度内,缴纳底额1万元有可能蒙混过关。

据介绍,当执法人员依法送达行政处罚告知书时,王某拒不签收,执法人员当即采取留置送达方式,并留下影音资料。同时此企业在规定期限内提出陈述申辩意见,也未提出听证要求,招远市环保局对其下达了行政处罚决定书,送达决定书时王某仍然拒签。

根据企业未按要求及时整改,亦未如期缴纳罚款的事实,招远市环保局下达了《行政处罚催告书》,督促履行处罚决定,同时针对未及时缴纳罚款的行为,加处罚款8万元,共计16万元,但当事人仍未在规定期限内履行。

## 与市场部门配合,加大处罚力度

2017年11月20日,招远市人民法院执行局会同市环保局相关执法人员一同来到圣丰石材厂。执行法官态度坚决,并将拒不履行行政处罚决定书的法律后果当场告知:企业如拒不履行处罚裁定,法院将采取扣押、拍卖机器设备、拘留企业负责人等强制措施,并当场下达缴款最后期限。最终王某承诺在期限内缴纳16万元的罚款。

招远市环保局局长李明深有感触地说,此案的强制执行,是招远市环境污染防治案件申请法院强制执行的首例。此案处罚数目不大,但性质恶劣,其成功执行对当地环境违法行为起到一定的震慑和教育作用,也对促进全市企业自觉守法产生深远影响。

山东青大泽汇律师事务所律师孙国再认为,随着环保法的深入实施,环保部门坚持对环境违法行为零容忍,“环境违法成本低”的状况得到有效改善。但部分不法企业利用法律规定的较长复议期、起诉期,企图通过变通营业执照等低成本行为,挑战法律权威,严重影响执法的严肃性。

环保部门可结合此类案件进展情况,在与公、检、法联合执法的同时,加强与工商、税务等部门配合,通过经济和行政处罚并重等方式,加大对恶意逃避行为的处罚力度,严重者可吊销其营业执照。

## 综合新闻

# 专家预测3月9~15日京津冀及周边出现污染过程

副热带高压北抬,暖湿气流易导致静稳、高温等不利气象条件

本报记者杜宣逸北京报道 根据最新空气质量预测预报结果,预计京津冀及周边地区受不利气象条件影响,3月9~15日将出现一次长时间大范围重污染天气过程。针对上述情况,国家大气污染防治攻关联合中心及时组织专家对3月份京津冀及周边地区的空气质量形势进行了预测分析。

**一、总体情况。**3月是我国华北地区冬春季节交替的时期,大气环流形势通常较为活跃,随着副热带高压北抬,以偏南风、偏东风为主的暖湿气流将大量水汽输送到京津冀及周边地区,容易出现静稳、高温等不利气象条件。同时,3月上旬还处于北方地区采暖时期,且春节后工业生产大面积恢复,主要污染物排放强度仍然处在高位。

通过对2015~2017年京津冀及周边地区3月份的空气质量开展回顾性分析,过去几年3月份均出现过多次长时间大范围的大气重污染过程。以北京市为例,2015年、2016年的3月上旬和中旬都曾两次出现重污染天气过程,2016年3月的PM<sub>2.5</sub>日均浓度甚至有三天达到严重污染级别;2017年3月中下旬,北京市也出现了一次较长时间的重污染天气过程(图1)。

**二、气象条件。**针对本次污染过程,预测预报结果显示,3月9日夜开始京津冀及周边地区扩散条件系统性转差,9~15日将出现一次长时间大范围重污染天气过程,京津冀中南部、山西南部、山东西部和河南北部大部分城市空气质量可能连续多日达到重度污染,部分城市可能达到严重污染。分析其原因,主要是区域转为低压系统控制,低层以偏南风为主,区域温度持续回暖,中层温度大幅度上升,可能导致近地面出现显著的逆温,抑制大气污染物的垂直扩散(图2)。

同时,中层风场以偏西南风为主,存在明显的区域输送,燕山和太行山沿线城市近地面风速减小、湿度增大,可能出现典型的静稳、高温型污染过程,大气污染物快速累积并发生二次转化,推高PM<sub>2.5</sub>污染(图3)。其中,预测11~14日大气扩散条件极端不利,可能出现区域性强逆温,气象条件比2017年3月中下旬的区域性重污染过程更为不利,污染形势十分严峻。

**三、成因分析。**相对湿度(RH)对大气PM<sub>2.5</sub>污染具有多方面的影响。首先,随着相对湿度的升高,PM<sub>2.5</sub>中的吸湿性组分容易吸湿增长,使得颗粒物中含水量显著增加。同时,相对湿度升高会加快SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>等气态污染物向硫酸盐、硝酸盐等PM<sub>2.5</sub>中二次组分的生成转化。此外,相对湿度升高还会导致大气能见度明显下降,因此在高湿型污染过程中,即使PM<sub>2.5</sub>浓度不是很高,公众也会感觉“灰蒙蒙”。

目前,京津冀及周边地区以重化工为主的产业结构、以煤为主的能源结构和以公路运输为主的交通结构尚未根本改变,污染物排放强度仍然很高的情况下,区域上一旦出现不利气象条件,很容易发生大气重污染。国家大气污染防治攻关联合中心将针对本次污染过程加密开展专家会商,积极研判污染态势,分析污染成因,并及时向公众发布。

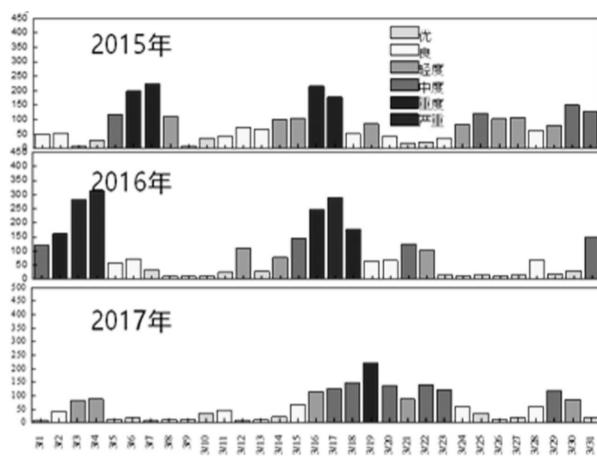


图1为2015~2017年的3月北京市PM<sub>2.5</sub>日均浓度变化

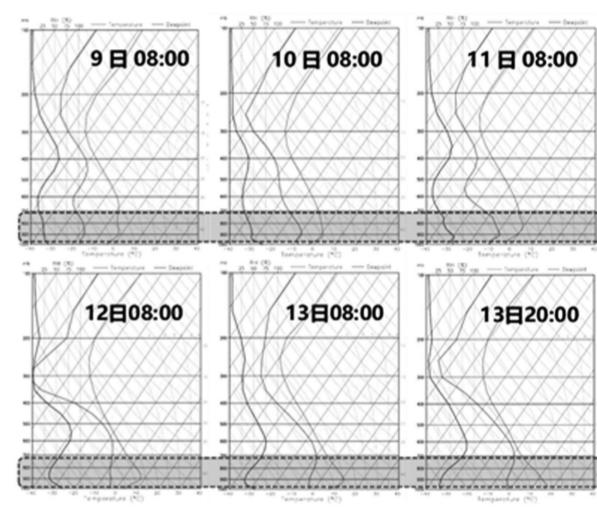


图2为3月13日京津冀及周边地区PM<sub>2.5</sub>浓度预报

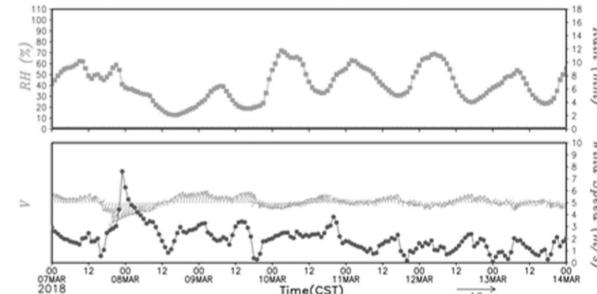


图3为3月9~15日北京市相对湿度和风向风速预报

## 法治动态

### 锦州大气污染防治条例施行

对行政决策可能造成严重污染  
事先听取公众意见作出规定

本报见习记者张茉沈阳报道 《锦州市大气污染防治条例》3月1日起施行,分为总则、监督管理、防治措施、法律责任和附则,共五章三十七条,在规范内容上突出了“五个明确”。

一是作为当地首部地方性环保法规,明确了大气污染防治的基本原则和防治体系。规定大气污染防治应当坚持全民共治、源头防治、规划先行、防治结合、损害担责的原则,建立政府主导、部门监管、企业为主体、社会组织和公众共同参与的防治体系。

二是明确了大气污染防治的监督管理责任。规定市、县(市、区)人民政府应当对本行政区域的大气环境质量负责,将大气污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划,加强组织协调和监督考核,加大对大气污染防治的财政投入力度;乡(镇)人民政府和街道办事处根据本辖区的实际,做好大气污染防治有关工作;市、县(市、区)人民政府环境保护主管部门对本行政区域的大气污染防治实施统一监督管理,其他有关部门按照法律、法规的规定和本级政府确定的职责,对大气污染防治实施监督管理。

三是明确了大气污染防治的综合管理措施。对制定大气环境质量限期达标规划、重点大气污染物排放审批控制、配套建设的大气污染防治设施的使用、行政决策可能对大气环境造成严重污染事先听取社会公众的意见、重污染天气应对、约谈机制、环保督察督办等作出了规定。

四是明确了大气污染防治的具体措施。从燃煤污染、工业污染、机动车船尾气、扬尘、农业和其他大气污染防治等方面作出了具体规定。

五是明确了法律责任。对违反规定的行為,分别设定了停产整治、没收违法所得、罚款等行政处罚措施。

### 玉溪部门联动 打击环境违法

主动提请公安机关提前介入复杂案件

本报记者蒋朝晖 实习记者陈克瑶 郝雪静玉溪报道 云南省玉溪市强化“两法”衔接,抓实多部门联动执法,对环境违法犯罪的打击效能明显增强。

2017年以来,玉溪市以实施抚仙湖保护和治理为重点,积极推进网格化与随机抽查相结合的环境监管模式,先后开展了环境安全隐患大排查整改、饮用水源地大检查、环境执法大练兵、打击非法转移倾倒处置危险废物、非煤矿山安全生产专项整治、“三湖”流域环境监察、煤炭行业专项检查、再生利用行业清理整顿、未利用地非法排污专项整治、涉重金属及危险废物企业专项执法检查等专项工作,对环境违法企业形成了强大的震慑。

为强化在线监控数据在环境执法中的运用,玉溪市修改完善了《玉溪市污染源自动监控系统管理办法》、《玉溪市污染源自动监控设施运维考核工作方案》。2017年,全市新建6户企业31台(套)自动监控设施,12户企业更换了15台(套)自动监控设施的主要设备和核心部件;99户重点污染企业339台(套)污染源自动监控设施完成建设安装,并通过验收,与环保部门联网运行;全市国控重点监控企业在线监控数据传输有效率达100%。

玉溪市环保部门不仅规范环境行政执法,还加强与公安、检察机关的协调配合,强化环境执法与司法联动。对重大、疑难、复杂的或群众反映强烈的环境违法案件,主动提请公安机关提前介入调查,严格按照法律法规及相关规定,不断完善案件中涉嫌刑事犯罪案件的移送工作机制,规范案件调查、证据保全、法律适用等事宜,严厉打击环境违法犯罪行为,全力保护人民群众的环境权益。

2017年,玉溪市立案查处环境违法案件166件(同比增4.6%),收缴罚款1897.48万元(同比增长90.38%),共办理《环境保护法》及其配套办法案件39件,其中按日连续处罚两件,查封扣押3件、限产停产16件,移送拘留14件、涉嫌污染犯罪移送公安机关4件。全市共受理群众投诉880件,办结率100%。