

# 噪声污染法律认定的立法革新和实施路径

杜 群, 李若钰

**摘 要:** 传统噪声污染法律认定主要采用“超标扰民”的一元认定方式, 其在应对新型噪声污染纠纷时暴露出局限性, 不能为公民享有安宁环境的健康权提供必要的法治保障。2021年修订的《中华人民共和国噪声污染防治法》确立了“超标扰民”与“未依法采取措施扰民”双轨并行的二元认定方式, 其中“未依法采取措施扰民”这一新型认定方式具有创新意义, 且此前在司法实践中已得到能动适用。噪声污染法律认定新方式打破了传统认定困境, 在污染防治领域具有方法论层面的适用性, 能够提升环境污染防治和环境健康权法律保护的整体性和协调性。噪声污染法律认定新方式的实施, 需要与民法典相关制度条款协同适用和推进, 在实践中应明确开展法律认定的步骤、厘清“未依法采取措施扰民”的认定逻辑和路径、引入容忍义务原则和规则。

**关键词:** 噪声污染防治法; 噪声污染; 法律认定方式; 声环境健康权; 立法革新

**中图分类号:** D922.683.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2026)01-0034-11

## 一、引 言

随着生态文明建设的深入推进, 国家对声环境质量愈加重视。习近平总书记在党的十九大报告中指出“还自然以宁静、和谐、美丽”, 将噪声治理上升为满足人民日益增长的优美生态环境需要的高度。2023年全国生态环境保护大会进一步强调, “要下大气力解决老百姓‘家门口’的噪声、油烟、恶臭等问题”, 提升声环境质量。

噪声污染是四大环境公害之一, 2024年噪声扰民问题位列生态环境污染投诉之首<sup>①</sup>。除了噪声污染本身的复杂特性使然之外, 还在于噪声污染防治标准体系针对新型噪声污染防治不足, 特别是噪声污染法律认定范围过窄、实践中实施僵化的问题。噪声污染的法律认定是噪声污染防治法的逻辑起点<sup>[1]</sup>, 也是特定噪声污染行为是否纳入法律规制程序、是否承担法律责任的判断依据。1996年我国通过的《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》)确定了“超标扰民”的一元认定方式, 认定范围严格, 导致大部分噪声无法纳入法律监管范围<sup>②</sup>。2021年第十三

**基金项目:** 国家社会科学基金重大专项课题“社会主义核心价值观融入生态文明法治建设的基本路径和法律样态研究”(19VHJ016)

**作者简介:** 杜群, 北京航空航天大学法学院, fxydq@buaa.edu.cn (北京100191); 李若钰, 北京航空航天大学法学院

<sup>①</sup> 参见生态环境部:《中国噪声污染防治报告(2025年)》, 网址: [https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/hjzywr/202511/t20251105\\_1131994.shtml](https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/hjzywr/202511/t20251105_1131994.shtml), 最后访问日期: 2026年1月17日。

<sup>②</sup> 《环境噪声污染防治法》第2条第2款规定, “本法所称环境噪声污染, 是指所产生的环境噪声超过国家规定的环境噪声排放标准, 并干扰他人正常生活、工作和学习的现象”。

届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《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》), 此次修订是《环境噪声污染防治法》实施25年来的首次全面调整, 重新定义了噪声污染<sup>①</sup>, 将噪声污染的法律认定从之前的“超标扰民”扩展为“超标扰民或未依法采取防控措施扰民”, 填补无排放标准领域的法律调整空白。然而对于这一立法革新, 目前司法案件适用寥寥。因此, 重新阐释这一立法变革带来的理论和实践意义尤为必要: 如何解读噪声污染的法律认定的立法转变? 这种转变在生态文明建设和法典化背景下具有哪些法治进步? 是否对其他环境要素的污染防治具有普遍意义和参考作用? 在执法和司法中应当如何有效地贯彻和实施? 目前学界对这些问题的讨论较少。在噪声污染法律认定问题上, 部分学者认为噪声污染之类的能量型污染物纠纷需要承认管制标准的效力<sup>[2][3][4]</sup>, 较多学者则批评以“超标”作为认定和评价的前提条件存在诸多弊端, 噪声的法律认定应该与管制标准脱钩<sup>[5][6]</sup>。本文考察噪声污染法律认定的立法形成和变革, 结合司法实践分析其对噪声污染的法制进步意义, 并探索其在实践适用中的具体路径。

## 二、噪声污染法律认定的立法演进

对人的身心健康造成负面影响的声音属于噪声, 但在法学视域下, 只有符合特定要件构成噪声污染时, 它才成为法律规制的对象。因此, 如何在法律意义上认定为噪声污染, 成为噪声污染立法需重点回应的基础性问题。本文以1996年通过、2021年全面修订的噪声污染防治国家法律作为分析文本, 发现噪声污染的法律认定从一元认定方式逐步转向二元认定方式。这一立法演进有其特定的历史背景和实践需求。

### (一) 噪声污染一元认定方式的形成及其局限

我国噪声污染法律认定方式的选择往往受特定历史阶段噪声污染防治目标和任务的影响。二元认定方式早在1996年国家噪声防治单行法出台之前已经存在。早期的噪声污染防治主要针对工业噪声, 20世纪50年代出台的《工厂安全卫生章程》是我国首个涉及噪声问题的规范性文件, 此后逐步延伸至交通和社会生活领域的噪声污染。1973年出台的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》开始重视声污染防治, 该文件是我国重要的综合性环境保护规范性文件。1979年《环境保护法(试行)》也明确提出“加强对城市和工业噪声、震动的管理”。1989年, 国务院发布了噪声污染防治专门行政法规《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》(以下简称《环境噪声污染防治条例》), 该条例第2条第2款确定环境噪声污染是指“排放的环境噪声超过国家规定的环境噪声标准, 妨碍人们工作、学习、生活和其他正常活动的现象”。语义上可解读为“超标或者扰民”的二元认定方式, 但其并未被1996年通过的我国噪声污染防治专门性国家法律《环境噪声污染防治法》延续继承。该法将噪声污染的判定要件缩限为“超标扰民”, 同时将“超标”要件所指向的标准限定为“噪声排放标准”, 而非“声环境质量标准”。据此我国噪声污染防治国家法律正式确立了“超标扰民”的一元认定方式, 其成为此后25年间我国法律实施中认定噪声污染的主要方式。

“超标扰民”在语义上可以是一种双要件构成模式<sup>[5]</sup>, 但是由于“环境噪声排放标准”的特殊性, “扰民”要件在司法实践中逐渐“隐身”, 在实践运用中演变成只要超标就是扰民即构成噪声污染、若未超标则不构成噪声污染的逻辑。比如郑晓光、海南天悦房地产开发有限公司噪声污染

<sup>①</sup> 《噪声污染防治法》第2条第2款规定, “本法所称噪声污染, 是指超过噪声排放标准或者未依法采取防控措施产生噪声, 并干扰他人正常生活、工作和学习的现象”。

责任纠纷再审审查与审判监督民事裁定书指出,“认定环境噪声污染需以噪声超过国家规定的环境噪声排放标准为前提”<sup>①</sup>。这种一元认定方式是应对传统工业产业噪声污染防治必要的制度选择,具有监测方便、标准明确等优势,发挥了有效协调环境保护与经济发

展的治理功能。进入21世纪,随着城市化进程加速和新型噪声污染问题频发<sup>[7]</sup>,噪声污染一元认定方式显现出局限性。其一,难以有效应对噪声污染新形态。随着城市空间扩张打破工厂与居民区的传统隔离界限、居民居住范围向工厂区渗透、土地利用规划模式改变<sup>[8]</sup>,以厂界为噪声隔离线的传统污染防治和防御体系不能应对噪声污染新形态。大部分社会噪声和交通噪声呈现分散、瞬时、不可复现等特征,事后噪声监测和超标认定工作十分困难<sup>②</sup>。其二,无法契合噪声“感觉型污染”的主观属性,这是噪声区别于其他环境污染物的本质属性。感觉型污染防治属于拟制型公害防治,必须考虑存在巨大差异且后果很难量化的人类个体性容忍限度和影响<sup>[9]</sup>。其三,难以破解新型噪声污染标准缺位的困境。城市化催生的商品房居住、广场舞、装修等社会生活噪声纠纷日渐普遍,但现行噪声排放标准滞后,导致司法裁判无标可依的现象屡有发生<sup>③</sup>,挑战着执法和司法干预的合法性。可见,单纯以“超标”作为认定和衡量噪声污染的标准,无法全面保障公民的健康权益。

## (二) 噪声污染二元认定方式的司法能动与立法回归

前文已述1989年行政法规《环境噪声污染防治条例》曾经采用二元认定方式,但1996年的国家法律《环境噪声污染防治法》并未承继,而是选择了基于“超标”的一元认定方式。然而,人民法院通过能动司法在实践中探索并适用了二元认定逻辑。较早的类案出现在2011年<sup>④</sup>。在最高人民法院公报案例“姜建波与荆军噪声污染责任纠纷案”<sup>⑤</sup>中,法官依据日常生活经验法则及事实推定规则,认为钢铁制品加工、搬卸的噪声较严重影响了相邻院落居民正常的生活和休息而构成噪声污染。在天津市高级人民法院发布的典型案例“张某某与津秦铁路客运专线有限公司噪声污染责任纠纷案”<sup>⑥</sup>中,虽然被告排放铁路噪声未超标,但是法院也认识到未超标噪声对周围群众生活带来了侵害和影响,联合地方发改委积极敦促被告承担企业责任。可见,法院能动认识到单纯以噪声超标排放作为噪声污染的认定方式并不利于个人权利的司法保障。这反映了司法权除了法律性以外还需要考虑人民性的法治精神<sup>[10]</sup>,为保护公民的安宁权和健康权提供了实质性司法保障,也为后续的立法改革奠定了实践基础。

2021年全面修订的《噪声污染防治法》确立了“超标扰民”和“未依法采取措施扰民”双轨并行的噪声污染认定体系,这是二元认定方式的立法回归,回应了治理噪声污染新形态的社会需求。该法通过以下方面的修订显著扩大了法律适用范围:一是修改工业噪声定义,将工业噪声扩

① 参见中华人民共和国最高人民法院(2021)最高法民申4401号民事裁定书。

② 噪声污染个人维权往往因检测设备专业门槛高、费用昂贵等问题无果而终。在梅建猛诉武汉市奕威精品酒店有限公司的相邻关系纠纷中,原告因无力承担2万~3万元噪声污染检测费,无法提供噪声排放超标证明导致维权受阻。参见湖北省武汉市中级人民法院(2020)鄂01民终1281号民事判决书。

③ 例如,在广州市君华物业服务有限公司、王家勇噪声污染责任纠纷一案中,法院因缺乏适用标准而需向生态环境局询问标准依据。参见广东省广州市中级人民法院(2020)粤01民终14933号民事判决书。

④ (2011)渡法民初字第04421号王某诉某某等相邻污染侵害纠纷案中,判决书认为“住改商”的行为改变了房屋的用途而可能导致噪声污染、大气污染等。法院采取通过常识判断认定噪声污染成立,而未进行噪声排放检测。

⑤ 参见最高人民法院公布九起环境资源审判典型案例之七:姜建波与荆军噪声污染责任纠纷案,《最高人民法院公报》2014年第11期(总第217期)。

⑥ 参见天津市高级人民法院发布八个服务京津冀协同发展典型案例之六:张某某与津秦铁路客运专线有限公司噪声污染责任纠纷案。

展到生产活动中产生的噪声;二是修改交通运输噪声定义,增加城市轨道交通噪声;三是扩展适用的地域范围,将仅适用于城市市区的工业噪声、建筑施工噪声、交通运输噪声和社会生活噪声的规定,扩展至农村地区<sup>①</sup>。可见新法顺应噪声污染防治的形势变化,关注公众对声环境质量保护的需求,将新形态的噪声纳入防治体系,并革新噪声污染法律认定与之相呼应。

现行的二元噪声污染认定方式,促成了噪声污染的构成要件与国家标准的脱钩。一方面,它将很多缺乏噪声排放标准的新型噪声污染来源和形态纳入规制,符合新时代保护人民安宁权的要求;另一方面,加强确认了一个重要的民事归责法律原则,即合规不免责,即使噪声排放达到国家规定的标准,如果其未依法采取措施而扰民,也不免除其噪声污染致他人损害的民事责任。这种将是否达到客观性标准的行为要件与法律责任脱钩,实质是对无过错责任的进一步突破<sup>[11]</sup>,将未超标或无标准可判断但造成扰民的噪声污染纳入法律规制范围。

现行的噪声污染二元认定方式,回应了理论呼吁与实践需求。在理论上,尽管学者观点各异<sup>②</sup>,但共识在于突破“唯噪声排放标准论”,主张“噪声危害实质化”,以此回应新型噪声纠纷的规制需求<sup>[5][12][13][14]</sup>。从比较法来看,二元法律认定方式符合全球后工业化时代噪声污染立法“去标准中心化”的共同趋势。中国台湾地区《噪音管制法》第2条<sup>③</sup>与第4条<sup>④</sup>将“超标”和“扰民”作为两种独立的界定方式。德国将噪声排放标准作为最低的防护要求,即使满足该要求也不代表不属于噪声污染<sup>[15](P40)</sup>。美国则主要是考虑噪声污染对人们的生活以及身心健康的干扰程度,而不是考虑其是否符合标准<sup>[16](P2)</sup>。这些法治实践的启示意义在于,噪声污染界定应更关注实际危害结果,而非单纯技术标准。

《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(以下简称《生态环境法典(草案)》)第三次审议稿已提请全国人大常委会会议审议。我国生态环境法典采用“适度法典化”模式,“以编订为主,优化提炼污染控制法律规范”<sup>[17]</sup>。《噪声污染防治法》经编纂而被整体纳入《生态环境法典(草案)》“污染防治编”的第七分编“噪声污染防治”。目前《生态环境法典(草案三审稿)》第547条将《噪声污染防治法》关于噪声和噪声污染的定义合并规定为一条关于噪声污染的定义,该定义基本沿用了二元认定方式<sup>⑤</sup>。

<sup>①</sup> 参见全国人大环境与资源保护委员会主任委员高虎城:《关于修订〈中华人民共和国环境噪声污染防治法〉的说明》,网址:[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202201/t20220104\\_315723.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202201/t20220104_315723.html),最后访问日期:2026年2月4日。

<sup>②</sup> 相关代表性学者的观点如下。常纪文虽认可标准的效力,但认为当前立法涵盖范围较窄。参见常纪文:《修改〈环境噪声污染防治法〉,促进社会和谐发展》,《中国环境监察》2021年第4期。崔馨玥建议借鉴美国《反噪音法规》,不以超标作为噪声污染界定的必要条件,以扩大防治范围。参见崔馨玥:《新〈噪声污染防治法〉司法实践及完善建议》,《武汉交通职业学院学报》2019年第3期。陈勇、肖爱提出私法领域不应将超标作为噪声污染构成要件,遵循“有损害就有救济”,超标仅为行政责任要件。参见陈勇、肖爱:《环境噪声污染法律判定问题的探讨》,《环境保护》2014年第17期。刘卫先指出需明确噪声标准,应以声环境质量标准为准,将噪声污染界定为噪声超标且干扰他人的现象。参见刘卫先:《环境噪声污染侵权归责原则再议》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

<sup>③</sup> 《噪音管制法》第2条,“本法所称噪音,指超过管制标准之声音”。

<sup>④</sup> 《噪音管制法》第4条,“制造不具持续性或不易量测而足以妨害他人生活安宁之声音者,由警察机关依有关法令处理之”。

<sup>⑤</sup> 草案第547条规定,“本法所称噪声污染,是指在工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中超过噪声排放标准或者未依法采取防控措施产生噪声,并干扰他人正常生活、工作和学习的现象”。网址:<http://www.npc.gov.cn/flcaw/userIndex.html?lid=ff8081819aedd63e019b55057f0c5400>,最后访问日期:2026年1月16日。目前草案第一、二、三审稿都保持上述文本,未来正式法案也可能保持不变。

### 三、噪声污染法律认定革新对环境健康权的落实

噪声污染认定方式的革新，不仅是技术规则的调整，还在于其法理内核回归污染损害本质，将环境健康权益受侵害作为噪声污染的判定主旨。学术界长期探讨管制标准的权威性与定位，重视公法与私法的规范效力冲突问题，但未深入讨论噪声污染认定革新背后的权利价值基石。故有必要从价值意义上论证二元认定方式的多维法治价值。环境标准具有管理秩序价值，而环境健康权保护的是具体的个人权益。二元法律认定方式主张以环境健康权为权利根基，在法理层面完成了对声环境健康从一般性生活利益上升为环境健康基本人权的法律表达，在规范层面实现了与《民法典》相邻关系及侵权责任、公法标准与私法救济的有机衔接，在方法论层面则为光辐射等能量型污染物的司法认定提供了可参考的样本。

#### （一）直接回应环境健康人权的基本人权需求

噪声污染认定方式的立法革新，对保障环境健康权具有重要的法治意义。联合国大会于2022年通过了具有里程碑意义的环境人权决议，即第76/300号关于“享有清洁、健康和可持续环境的人权”的决议<sup>①</sup>，明确将享有清洁、健康和可持续环境的权利确认为一项基本人权，其中环境健康权是环境人权的核心内容。我国现行噪声污染法律认定方式的立法革新反映了噪声污染防治行业在保障环境人权方面的法制进步。具体表现在两个方面。一方面，实现了从生存权保护向环境健康权保护的进阶。环境健康人权和生存权虽然都是基本人权，但是两者有本质区别<sup>[18]</sup>。生存权作为基本人权，是保障人的生存和基本限度的发展，环境是生存权的重要条件，环境作为手段而存在；而环境健康人权是保障每个人享有健康的环境，环境本身是目的，拥有健康的环境本身就是拥有人体健康，是环境与人“同一健康”<sup>②</sup>的价值同构和结构共存<sup>[19]</sup>。传统“超标”认定模式本质上立足于生存权保障，将污染物排放标准作为一种“安全阀”<sup>[20]</sup>为环境与人体健康提供最低限度的保护。换言之，依托排放标准的噪声污染防治，仅能覆盖社会整体的集体性生存需求，尚未触及个体对健康、宁静环境的深层诉求。环境健康人权在公共性秩序保护的前提下强调个体性权益保护，强调环境利益的集体性公益不能代替、更不能抹杀基于环境的个体性权益<sup>[21]</sup>。“美丽中国”的建设要求已远超“环境无害化”的最低要求，提出了更高的标准<sup>[22]</sup>。现行噪声污染法律认定增加的“未依法采取措施而扰民”要件，符合这一转变，突破了对标准要件的判断依赖，转变为以个体感受到的实际损害作为认定噪声污染的依据，从而使法律保护对象直接指向公民的环境健康权与安宁权。

另一方面，其为噪声污染损害的民事司法救济提供了具有普遍意义的合法性前提和主流化路径。传统的噪声污染法律认定的一元方式反映出国家义务型、客观秩序保护型的规制本质，其以管制标准作为执法和司法的判断依据，以违反国家行政管制标准作为纳入法律规制范围的前提，以行政机关履行环保职能为条件获得反射性保护利益，对公民声环境宁静权保护来说是一种间接

<sup>①</sup> 参见 Peng Yukai, Liang Jun: “UN General Assembly enshrines access to clean, healthy environment as universal human right”, 载《人民日报》（海外版），网址：<https://en.people.cn/n3/2022/0729/c90000-10128844.html>，最后访问日期：2026年2月4日。

<sup>②</sup> 联合国倡导的“同一健康”框架是促进环境保护与人类和动植物健康的综合方针，它立足“去人类中心化”的立场，不局限在人类利益本位，将目光拓展到自然生态、生物健康和人与自然的整体健康，突破了传统主客体理论中环境与人类的单向线性关系，架构起“生态整体—人类—生态整体（归宿）”的环形模式，其最终目的是在保护生态系统和生物多样性的基础上，实现人类社会的可持续发展，这完全契合了环境人权的内在要求。参见社群、都仲秋：《环境权利的人权演进及其法治意蕴——以国际人权法为视角》，《中国政法大学学报》2023年第6期。

保护。而噪声污染法律二元认定方式, 直接承认公民享有健康的、宁静的声环境的权利, 在此模式下, 公民可以直接以噪声污染损害主观性判定的方式寻求司法救济, 无需以污染行为是否违反国家法定标准作为前提条件, 为公民环境健康基本权利保护提供了法治保障。

### (二) 实现与民法典关于公民健康权保护的制度衔接

噪声污染作为典型的不可量物侵害, 一直在民法层面引发关注。其法律认定的立法革新, 对《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》) 的实施有着重要意义。传统一元认定方式与《民法典》第1229条环境侵权责任条款的适用联系密切, 在实践中只有超标才构成侵害。2021年《噪声污染防治法》确立的二元认定方式, 突破了单纯依赖排放标准的传统框架。其民法意义在于确立了噪声排放者的普遍性注意义务, 即任何可能产生噪声干扰他人的行为人, 都有义务采取合理、可行且符合社会共同认知的防控措施。

2021年立法修改为《民法典》相关条款的适用提供了新的解释空间。依托《噪声污染防治法》第2条的认定方式, 《民法典》第294条的“国家规定”有了更明确的指向。《民法典》第294条规定: “不动产权利人不得违反国家规定弃置固体废物, 排放大气污染物、水污染物、土壤污染物、噪声、光辐射、电磁辐射等有害物质。”二元认定方式将“国家规定”具体化和可操作化, 有效解决了司法实践中“违反国家规定”指向不明的困境, 为民事审判提供了清晰的法律指引。

法官在适用《民法典》第294条(相邻关系)、第1229条(环境污染责任)时, 需要借助《噪声污染防治法》来认定法律意义上的“噪声污染”行为。《噪声污染防治法》虽然具有浓厚行政法色彩, 但它仍然是兼顾公法调整和私法调整的综合性国家法律, 其关于噪声污染认定的规范既指向公法规制对象, 也是认定民事损害救济的基础性规范。

噪声污染法律二元认定方式对于认定民事关系中有关噪声污染损害担责界限问题提供了完整的解决方案。《民法典》第294条位于“相邻关系”章中, 而容忍义务属于相邻关系中的核心概念, 如果该侵害行为是轻微的, 或者是符合生产生活要求、为当地通行的, 那么受到侵害的权利人对该行为应当容忍<sup>[23]</sup> (P538-539)。在一元模式下, 容忍义务往往等同于排放标准。逻辑链条表现为: 容忍义务限度=国家规定=专门性环境噪声污染防治法的规定, 指向传统“超标并且扰民”的噪声污染一元性认定, 由此形成“容忍义务限度=噪声污染排放标准”的结论。然而, 现行二元认定方式, 实现了不可量物侵害中容忍义务和管制标准的脱钩, 扩大了噪声污染民事损害的衡量范围。值得指出的是, 在不可量物污染侵害领域中早有该趋势。比如《民法典》第293条对采光通风权“违反标准”或“妨碍”的二元改动<sup>[24]</sup>, 表明民事权益保护与管制标准是既有关联但又独立的辩证关系。

### (三) 噪声污染二元认定方式的影响力

噪声污染二元认定方式既是对传统污染防治经验的坚持, 又是应对新形态污染物治理需求的变革。这一污染物治理的法律技术具有可类推适用性, 不仅在噪声污染防治中可以适用, 在其他具有同质性污染物领域的治理中同样具备拓展适用的空间。在污染物领域, 除了按照环境污染主导要素、污染源所处的社会领域以及污染物的形态性质分类之外<sup>[25]</sup> (P4-5), 还可以依据污染物本身存在的特性将污染物分为能量型污染物和物质型污染物<sup>[3]</sup>, 其对应于有些学者提出的拟制型污染侵权与实质型污染侵权<sup>[9]</sup>。尽管二元认定方式在宏观上具有普适性, 但其在能量型污染与物质型污染中的具体适用逻辑呈现出显著的二分特质。

能量型污染是指某污染物本身在环境中属于正常存在, 只有在该类污染物累积到一定的程度对周围的环境和公民身心健康造成影响时才构成该物质的污染<sup>[3]</sup>, 因此从规制角度看被称为拟制型污染, 比如噪声、光辐射、电磁辐射等污染。传统的观念认为, 由于其环境质量和污染物排放标准的一致性以及不同污染物之间不易产生叠加效应<sup>[4]</sup>, 因此能量型污染物控制需要承认管

制标准的效力。基于前文的分析，噪声污染等能量型污染物本身是存在损害叠加效应的，多重低频噪声的叠加可能导致声环境质量下降，同时管制标准不仅仅基于对污染物的防治要求，还受限于社会经济发展水平。因此在能量型污染防治中引入新的认定方式，即通过对个体的感官和承受程度进行个案的认定，具有可行性。例如在最高人民法院指导案例128号李劲诉华润置地（重庆）有限公司环境污染责任纠纷案中<sup>①</sup>，面对光污染相关强制性评价标准缺失的困境，法院并未机械地以“无标可依”驳回起诉，而是突破了技术标准的限制，直接依据“大众的认知规律和切身感受”，认定光干扰构成污染。该案确立的规则表明，在能量型污染中，核心在于审查排污行为是否违反了社会生活安宁的注意义务，如设置时间和照射方向的合理性。在此路径下，认定方式适度向受害人的主观感受和生活常理倾斜，只要证明行为超出了当地居民的一般容忍限度即可认定侵权。

与能量型污染不同，物质型污染本身具有弱化标准刚性作用的特征<sup>[26]</sup>，即便合规的污染物排放也容易对公民健康产生侵害，因此物质型污染更强调实质损害结果。司法实践中已普遍承认“达标排放不能免责”。如指导案例127号吕金奎等79人诉山海关船舶重工有限责任公司海上污染损害责任纠纷案中，法院明确指出，“无论国家或地方标准中是否规定了某类物质的排放控制要求，或排污是否符合国家或地方规定的标准，只要能够确定污染行为造成环境损害，行为人就须承担赔偿责任”。需要指出的是，在物质型污染物的污染侵权中，由于排放标准本身具有最低限度的合规管制含义，“达标”虽然不能成为抗辩理由，但是“超标”可以作为认定侵权的理由。这一点在水污染纠纷中已有相关的司法实践<sup>[2]</sup>。既然如此，噪声污染二元认定方式对物质型污染的意义何在？其价值不在于确立新规则，而在于通过立法形式明确了“行为不法”的独立评价功能，为物质性污染认定提供一定的参考。在此类污染认定中，超标准排放是污染认定的充分但非必要条件，进言之，技术标准是损害后果认定的辅助条件，但不是认定污染的构成要件，现行法确认的“未依法采取措施”与该认定方式不谋而合，噪声污染新认定方式的实施可为其提供一定的检验标准，既完善了合规损害的归责路径，也填补了复合污染的规制漏洞，使复合污染可以以未依法采取措施、未尽合理注意义务作为损害赔偿的法律依据。

综上，我国噪声污染法律确立的二元认定方式，无论是在物质型污染还是能量型污染领域都具有适用空间，实质上提供了一个包容性的框架。在能量型污染治理中，通过引入行为合理性标准，弥补了感官体验难以量化的缺陷；在物质型污染治理中，强调行为合法的独立评价价值。

#### 四、噪声污染法律认定方式立法革新的贯彻实施

法律的生命力在于实施。随着噪声污染认定从唯结果论转向结果与行为双重规制，对法律实施提出了新需求。新确立的二元认定方式虽然填补了噪声规制的空白，但也引入了“未依法采取防控措施”这一包含不确定法律概念的开放性要件。若缺乏具体的判定基准与运行逻辑，极易导致司法裁判中的自由裁量权滥用或同案不同判。新认定方法需要在法律实践中不断落实和丰富才能发挥法治功能，故有必要建立如下贯彻实施策略：在确立“超标”与“未依法采取措施”的双轨认定步骤基础上，通过细化“未依法采取措施”的判断标准，并依循容忍义务原则划定权利保护的边界，构建逻辑严密、标准清晰的噪声污染二元认定实施体系。

##### （一）法律适用技术的构造：界定步骤指南

新认定方式构建了双轨并行的噪声污染判定体系，确立了“超标扰民”与“未依法采取措施

<sup>①</sup> 参见最高人民法院关于发布第24批指导性案例的通知（法〔2019〕297号）。

扰民”两条判定路径。在大多数情况下,“超标扰民”中的量化标准兼具客观性和国标效力性,在执法司法实践中往往优先适用;“未依法采取措施扰民”则为补充适用,为未超标或无法判定超标的案件提供解决方案。这种阶梯式适用,技术上可分两步走。第一步,鉴定是否超标排放噪声。因为超标即对相邻的公众产生人身损害和精神损害<sup>[27]</sup>,就可直接认定扰民构成噪声污染<sup>①</sup>而无需额外考察受害人主观感受。然后,兼顾审查是否违反声环境质量标准<sup>②</sup>,尤其对符合排放标准但多源叠加的噪声排放情况。第二步,判断是否采取必要措施而扰民。对未超标或无法检测的案件,审查不终止于单纯技术判断。在此阶段,首先确认噪声排放方是否已采取必要措施避免或减少侵害,然后进行价值判断是否扰民。若排放方未履行措施义务,法院需判断是否构成扰民,即是否影响对方正常生活、工作;若责任主体已充分履行法定注意义务、采取最佳防治措施,仅因不可抗力、第三方因素或客观限制仍产生噪声,则不能机械认定为噪声污染。例如住宅小区内业主依据《民用建筑隔声设计规范(GB50118)》安装空调外机及隔音设施,因建筑构造缺陷导致无法避免的噪声传导,在这种情况下不应认定其行为构成噪声污染,需要结合个案情况进行综合认定。

## (二)“未依法采取措施”认定路径

“超标”与“未依法采取防控措施”的二元认定方式,本质上是对噪声排放行为违法性判断的重构。前者侧重于形式违法性,即行为客观上违反了国家强制性技术指标;后者侧重于实质违法性,即行为违反了社会生活安宁的一般注意义务。新认定方式新增“未依法采取措施”将注意义务通过立法形式明确为具体的、可操作的法定义务。具体认定从行政管制和民事义务注意落实两个路径展开。

两种路径在认定逻辑、功能定位上存在本质区别,但又相互衔接、协同增效,共同构成环境健康权的保障体系。首先,判断是否遵守行政管制义务。公法路径认定噪声污染的逻辑核心在于行为的违法性,即行为人是否违反了法定的噪声污染防治行政管制义务,包括但不限于排放标准、技术规范、禁噪时段规定等。是否依法采取措施,应从法律规定、行业标准、技术规范等进行整体判断。现行《噪声污染防治法》已提供了工业、建筑施工、交通运输、社会生活这四类噪声的法律规范体系,并与《中华人民共和国治安管理处罚法》第88条社会生活噪声管制条款形成责任衔接。管制义务是最基本的最低底线的标准,而个案中的民事环境权益可能需要更高的保护水平,因此还需要走向全面的认定,即是否履行民事注意义务。私法路径认定噪声污染的逻辑核心是损害救济和权益平衡。因此在私法路径认定中,判断标准更具弹性,需兼容成文法规范<sup>③</sup>和法律原则的法源依据<sup>[28]</sup>,判断过程更具体系性。因此,《民法典》的绿色原则和公序良俗原则,以及公平公正等社会主义法治观都是私法路径认定噪声污染的重要法律规则和准则。

值得探讨的是,实践中可能存在行政认定与司法认定发生冲突的情况,即出现公私法评价不一致的难题。对此,应确立司法认定相对独立的原则及司法审查的边界。首先,确立“行政合规不免责”的冲突处理规则。行政法评价侧重于秩序管理,民法评价侧重于权利救济。行政机关未作出处罚决定,或者认定行为达标,仅代表该行为在行政管理秩序层面的合法性,并不产生对民事审判的既判力或绝对拘束力。这体现了司法对环境健康权的兜底保护功能。其次,厘清司法审查的限度与谦抑性。法院在认定“未依法采取措施”时,应恪守司法权力的边界,避免对行政裁量权的过度干预。明确法院仅仅进行司法审查而非直接裁判否定行政许可或行政标准的效力。例

① 参见河南省南阳市中级人民法院(2025)豫13民终5869号判决书。

② 参见河南省卢氏县人民法院(2023)豫1224民初1010号判决书。

③ 新法详细规定了许多相关规定,比如新法第22条、第25条、第26条、第40条、第41条、第43条、第52条、第68条规定了负责单位和负责人的法律义务。

如，即便在民事诉讼中，法院以构成噪声污染而判定排污者承担民事赔偿责任，法院的民事裁判认定不成为否定排污者排污许可证合法性效力的依据。

综上，公法路径提供了认定的最低限度，私法路径提供了认定的最高保障。两者协同运作，相辅相成。行政机关的处罚决定，可作为民事损害担责裁判中证明行为人过错和违法性的有力证据<sup>①</sup>；反之，在司法实践中认定为“未超标但扰民”的个案，则可推动完善噪声排放标准等的立法改革。

### （三）权利保护边界的划定：基于容忍义务的司法裁量

“超标”和“未依法采取措施”的认定本质上都是对行为违法性的判断，是指行为客观上违反了法律规范或一般行为规范。而噪声法律认定最终还需落脚于“扰民”这一结果要件的认定。由于噪声属于感官型污染，并非所有“超标”或“未依法采取措施”的声音都构成法律意义上的侵害，比如在无人居住的区域产生超标的噪声，即使超标也不构成扰民。因此，法院需要以容忍义务为基础，通过利益衡量划定权利保护的边界，这也是对法官自由裁量的限制。现行法强调噪声污染的认定之必要条件是干扰“他人正常生活、工作和学习”，而“正常”的认定需通过依据容忍义务进行价值判断来完成<sup>[29]</sup>。

司法实践中应从以下四个维度具体裁量容忍义务的限度。首先，判断噪声是否对受害人身体、精神造成不可容忍的损害，需要确立实质性损害认定规则，以一般理性人标准衡量<sup>[30]</sup>。在赵锋、朱燕等与庄阿玲相邻关系纠纷<sup>②</sup>案件中，被告排放的低频噪声虽未超标，按传统方式不构成污染，但二审法院综合考量居民出现睡眠障碍等实质损害，最终认定被告行为构成噪声污染。对于难以直观判断的损害，应依赖专业鉴定意见。如在（2025）辽03民终2646号案件中<sup>③</sup>，法官依据鉴定意见认定施工噪声与养猪场损害的因果关系，排除了受害人自身的举证不能风险。在甲公司与杜某、李甲噪声污染责任纠纷案件<sup>④</sup>中，法官结合鉴定意见，判定地下室水泵振动通过墙体传播，对原告生活造成影响。其次，确立排放行为的正当性与合理性判断规则。法官需结合生活常识、发生时间、持续时长以及行为目的，对排放行为进行社会评价。比如在（2025）京02民终15392号案件中，法院指出“根据生活常识，鸽子在护栏内活动时会产生噪音”<sup>⑤</sup>。这并非重复法律原则的抽象宣示，而是深入个案事实层面的具体考量。例如，必要的市政抢修产生高分贝噪声，其属于正当行为，受害人容忍限度应提高，而使用“震楼器”制造的震动通常会被认定为不合理行为。在我国第一起“噪音扰民”诉前禁止令案中<sup>⑥</sup>，法院经审理认定噪声排放行为异常，严重影响他人生活，首次将非超标噪声纳入禁止令规制范围，正是“行为合理性”规则的典型适用。再次，还需要考虑特殊情况，例如依据环境特征与当事人特质进行考察。个案中需要依据居住区域的性质以及先占因素等区别其容忍义务程度。对于老年人、病人等敏感群体，司法保护应适当倾斜。在毕琴、刘思敬相邻关系纠纷案件<sup>⑦</sup>中，虽未对噪声是否超标进行鉴定，但法官结合当事人60岁的年纪以及身体状况，考虑到其对噪声更为敏感，认定该噪声构成噪声污染，侵权人需承担法律责任。最后，兼顾其他特殊情况，如将地方传统和良俗纳入考量。

① 参见内蒙古自治区赤峰市红山区人民法院（2023）内0402民初7812号判决书。

② 参见浙江省杭州市余杭区人民法院（2019）浙0110民初8814号民事判决书。

③ 参见辽宁省鞍山市中级人民法院（2025）辽03民终2646号民事判决书。

④ 参见陕西省西安市中级人民法院（2018）陕01民终7719号民事判决书。

⑤ 参见北京市第二中级人民法院（2025）京02民终15392号民事判决书。

⑥ 参见最高人民法院2022年度十大典型案例之八：2022年4月15日广州市海珠区人民法院发出诉前禁止令，要求李先生立即停止播放特定录音制造噪音，违者将承担司法强制措施。该案例首次将“非超标噪音”纳入禁止令范围。

⑦ 参见河南省南阳市中级人民法院（2019）豫13民终5609号民事判决书。

## 五、结 语

我国2021年修订的《中华人民共和国噪声污染防治法》,采取二元认定方式革新了噪声污染法律认定,开辟了判断环境污染的新里程。新法修订前,司法实践已有能动适用,最终二元认定方式在立法中确立,并在生态环境法典中予以肯定。“超标扰民”与“未依法采取措施扰民”二元认定方式的构建,不仅是应对新型噪声形态的技术性调适,更是在法理层面突破了长期以来对行政管制标准的路径依赖,顺应了广大人民群众保护健康声环境的需求,拓宽了噪声污染损害担责的认定路径,为有效解决突出的噪声污染社会问题提供了法制保障。当前,我国《生态环境法典》编纂工作正在稳步推进,噪声污染防治法的二元认定方式经验已被草案吸纳,这既是对司法实践中能动探索的立法确认,也是对环境健康权的认可,还是环境法典化进程中以人为本理念的具体落实。徒法不足以自行,二元认定方式的最终落实,还有赖于理论界与实务界对“环境健康权”内涵的持续挖掘,以及司法机关在实践中的利益权衡和裁判。唯有如此,才能将纸面上的法律规定转化为现实中的安宁秩序,切实回应人民群众对健康声环境的迫切需求。

## 参考文献

- [1] 曹树青,蒋信福.谈《环境噪声污染防治法》的修改[J].环境保护,2011(7).
- [2] 宋亚辉.环境管制标准在侵权法上的效力解释[J].法学研究,2013(3).
- [3] 张式军,徐欣欣.污染物排放标准对环境侵权责任认定的效力研究[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019(1).
- [4] 周晓然.环境标准在环境污染责任中的效力重塑——基于环境物理学定律的类型化分析[J].中国地质大学学报(社会科学版),2017(1).
- [5] 陈勇,肖爱.环境噪声污染法律判定问题的探讨[J].环境保护,2014(17).
- [6] 肖俊.不可量物侵入的物权请求权研究——逻辑与实践中的《物权法》第90条[J].比较法研究,2016(2).
- [7] 杜群.依法应对现代城市发展型噪声污染[N].社会科学报,2022-07-21(04).
- [8] 张宝,刘叶玲.“迎向污染”的责任认定——以一起噪声污染责任纠纷案为例[J].环境保护,2014(14).
- [9] 张宝.环境侵权归责原则之反思与重构——基于学说和实践的视角[J].现代法学,2011(4).
- [10] 王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016(1).
- [11] 车东晟.环境污染侵权认定中合规抗辩的效力[J].法律科学(西北政法大学学报),2024(2).
- [12] 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).
- [13] 崔馨玥.新《噪声污染防治法》司法实践及完善建议[J].武汉交通职业学院学报,2019(3).
- [14] 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(3).
- [15] 生态环境部核与辐射安全中心.德国噪声污染防治法规标准解读[M].北京:中国环境出版社,2019.
- [16] 生态环境部核与辐射安全中心.美国噪声污染防治法规标准解读[M].北京:中国环境出版社,2019.
- [17] 吕忠梅.中国生态环境法典编纂的基本命题[J].中国地质大学学报(社会科学版),2025(1).
- [18] 李艳芳.论环境权及其与生存权和发展权的关系[J].中国人民大学学报,2000(5).
- [19] 杜群,都仲秋.环境权利的人权演进及其法治意蕴——以国际人权法为视角[J].中国政法大学学报,2023(6).
- [20] 宋华琳.论行政规则对司法的规范效应——以技术标准为中心的初步观察[J].中国法学,2006(6).
- [21] 吴卫星.环境权的中国生成及其在民法典中的展开[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(6).
- [22] 张旭东,陈伟斌.双法典时代生态修复目标的转型:从“基线水平”到“美好生态环境”[J].中国地质大学学报(社会科学版),2025(5).

- [23][德]鲍尔·施蒂尔纳.德国物权法(上册)[M].张双根,译.北京:法律出版社,2004.
- [24]巩固.《民法典》物权编绿色制度解读:规范再造与理论新识[J].法学杂志,2020(10).
- [25]周律,张孟青.环境物理学[M].北京:中国环境科学出版社,2001.
- [26]张敏纯.论行政管制标准在环境侵权民事责任中的类型化效力[J].政治与法律,2014(10).
- [27]陈幸欢.噪声污染超标要件司法适用“两张皮”及破解[J].荆楚法学,2022(5).
- [28]梁迎修.法律原则的适用——基于方法论视角的分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2007(6).
- [29]杜健勋,包岚馨.噪声污染侵权案中噪声标准适用的实证研究[J].太原理工大学学报(社会科学版),2024(4).
- [30]王利明.论相邻关系中的容忍义务[J].社会科学研究,2020(4).

## Legislative Innovation and Implementation Paths for the Legal Determination of Noise Pollution

DU Qun, LI Ruo-yu

**Abstract:** Traditional legal determination of noise pollution primarily adopts a monistic approach based on “nuisance exceeding emission standards”. This approach has exposed limitations in addressing emerging types of noise pollution disputes and fails to provide necessary legal safeguards for citizens’ right to health in a tranquil environment. The Law of the People’s Republic of China on the Prevention and Control of Noise Pollution, revised in 2021, established a dual-track determination system consisting of “nuisance exceeding emission standards” and “nuisance resulting from failure to adopt measures in accordance with the law”. Among these, the novel determination method of “nuisance resulting from failure to adopt measures” is of innovative significance and has been proactively applied in prior judicial practice. This new determination framework breaks through the traditional predicament and possesses methodological applicability in the field of pollution prevention and control. It can enhance the integrity and coordination of both environmental pollution prevention and the legal protection of environmental health rights. The implementation of this new determination method requires synergistic application with relevant provisions of the Civil Code. In practice, it is essential to clarify the procedural steps for legal determination, elucidate the logic and trajectory for identifying “nuisance resulting from failure to adopt measures”, and incorporate the principles and rules of the duty of tolerance.

**Key words:** Law on the Prevention and Control of Noise Pollution; noise pollution; legal determination method; right to a healthy acoustic environment; legislative innovation

(责任编辑 周振新)