

试论我国噪声污染侵权救济的局限及完善

吴永静¹, 刘 华²

(1.西安建筑科技大学 文学院, 陕西 西安 710055; 2.西安建筑科技大学 管理学院, 陕西 西安 710055)

摘要: 现行噪声污染立法存在多种局限, 导致受害人在面临噪声污染侵权时无法得到及时、有效的救济。通过对我国噪声污染的侵权现状、法律现状的分析, 从“噪声污染”的界定、噪声污染侵权构成要件的认定、侵权救济方式的选择和噪声污染侵权的民事责任形式四个方面, 剖析现行法在噪声污染侵权救济中的局限, 寻找我国噪声污染纠纷频发的具体症结, 并提出相应的法律建议。

关键词: 噪声污染; 侵权救济; 民事责任; 局限

中图分类号: D 923.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-7192(2016)04-0042-06

《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第二条规定:“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。”噪声是一种环境要素, 噪声污染属于环境污染的一种, 而环境噪声污染侵权通说属于环境侵权的一种。环境侵权是指“因为行为人污染环境造成他人财产权、人格权以及环境权受到损害, 依法应承担民事责任的一种特殊侵权行为”^[1]。噪声污染侵权通常指因噪声超标排放对正常人的日常生活造成的损害, 以及应当承担的法律责任。

国内目前研究噪声污染的学者, 其研究领域主要局限在噪声监测技术、环境声学等偏技术性的领域, 对有关监测噪声污染的标准、防治噪声污染的技术研究较多^[2]。近年来有关噪声污染的法律对策研究成果渐多, 但是针对噪声污染侵权的研究成果仍较少。本文对噪声污染侵权救济基本问题进行研究, 直面我国噪声污染侵权的现状及问题, 有助于解决噪声污染侵权纠纷频发引起的社会矛盾。

一、噪声污染侵权救济的现状

1. 噪声污染严重, 投诉比率居高

近些年, 国家环境行政主管部门及各级地方政府积极采取各项措施, 加大环境噪声污染防治的力

度, 但来自于交通、工业、工程施工和社会生活的各种噪声污染现象仍十分突出。因噪声污染引起的社会矛盾频发, 环境行政主管部门收到的与噪声侵权有关的投诉逐年增多。据环保部《中国环境噪声污染防治报告》统计, 2013年全国各省、自治区、直辖市共收到环境投诉724 638件, 其中收到关于环境噪声的投诉284 385件, 约占环境类投诉总量的39.2%; 2014年全国各省、自治区、直辖市共收到环境投诉总计811 036件, 其中关于环境噪声的投诉457 360件, 占环境投诉总数的56.4%, 比2013年高出16.6个百分点。在国内, 噪声污染已经超越大气污染, 成为引起环境类社会冲突的第一大污染。

2. 受害者寻求法律救济时面临多重困难

噪声污染投诉比率居高原因: 一方面, 因为公民对声环境质量的要求在不断提高, 而城市区域声环境质量却总体有所下降, 使得噪声排放单位与噪声污染受害者双方的矛盾激化; 另一方面, 因为面对噪声污染, 受害者在寻求法律救济时, 更多人选择通过投诉的方式寻求行政公权力介入解决问题。但是, 这种方式往往解决问题不彻底, 同一问题会反复出现, 受害者也会反复投诉。而法律规定的其他救济途径, 操作起来又面临重重困难。

这些困难集中表现在四个方面: 第一, “噪声污染侵权”的概念界定是被侵权人寻求法律救济的

收稿日期: 2015-11-11

作者简介: 吴永静(1991-), 女, 西安建筑科技大学文学院法学系硕士研究生, 研究方向为环境与资源保护法; 刘 华(1965-), 女, 西安建筑科技大学管理学院教授, 硕士生导师, 研究方向为工程法律与合同管理。Email: 851970640@qq.com

前提,而“噪声污染”至何种程度才能成为法律规定上的“侵权”,其概念界定尚不明确;第二,法定的“噪声污染侵权”构成要件中,“违法性”要件法律规定之间有冲突,“损害结果”要件的认定面临技术上的困难;第三,绝大多数的噪声污染案件受害人选择以投诉、上访的方式寻求行政公权力的救济,鲜少人选择司法方式救济。这既增加了环境行政主管部门的压力,又浪费了司法资源,无法彻底解决纠纷;第四,侵权责任的实现是受害人寻求法律救济的最终目的,《噪声污染防治法》规定的噪声污染侵权责任的承担方式仅有“排除危害”和“赔偿损失”两种。而事实上,受害人的这两项请求权亦很难实现。

二、噪声污染侵权的法律现状及其缺陷

1. 现行法对噪声污染侵权的规定

我国现行法对噪声污染侵权直接进行规定的有:(1)1996年颁布的《噪声污染防治法》,该法第一章总则部分对“噪声”、“噪声污染”的基本概念作了界定,第七章规定了噪声污染侵权时受害人可以采取的救济方式、侵权人应承担的法律责任及具体法律责任形式,并规定了噪声污染侵权的“违法性”构成要件;(2)《治安管理处罚法》(2006)第五十八条规定对违法排放噪声行为的警告、罚款;(3)《物权法》(2007)第八十三条对业主违法排放噪声的规定和第九十条对负有相邻关系的不动产权力人违法排放噪声的规定;《建筑法》(1997)第四十一条对建筑施工企业噪声防治义务的规定等。同时现行法对“环境侵权”的规定同样适用于“噪声污染侵权”,包括《环境保护法》(2015)中的规定、《侵权责任法》(2009)第八章“环境污染责任”的规定、《民法通则》(2009)第一百二十四条环境污染致人损害的规定。

2. 现行法对噪声污染侵权规定的不足

(1)《噪声污染防治法》的内容滞后。《噪声污染防治法》作为噪声污染的单行法颁布于1996年,其中很多规定都已落后于时代发展。这不仅体现在对一些新出现的噪声源无法确定标准,更重要的是

该法的一些条款规定的不合理不严密,许多情况下甚至无法保障公民正常享受安静生活的权利。例如关于“噪声污染”的概念规定,与学界对环境污染的理论研究和噪声污染的实际情况不符,抬高了构成“噪声污染”的条件。使得诸多未超标但实际影响居民生活的噪声源无法被法律规制。

(2)不同法律规定之间存在冲突。如关于“违法性”是否能够成为噪声污染侵权认定的构成要件,现行《民法通则》第一百二十四条及《噪声污染防治法》第七章中的部分条款均要求以“违反本法”为前提,才承担相应的侵权责任。而2015年新的《环境保护法》中却并未对“违法性”要件做任何要求。

(3)某些法律规定过于原则难操作。较为突出地体现在侵权损害赔偿范围及赔偿数额的确定方面,现行《噪声污染防治法》《环境保护法》及《侵权责任法》均没有对噪声污染侵权的赔偿范围和赔偿标准作具体规定,只是原则化地规定了“受害人有权请求加害人赔偿损失”。至于噪声污染所致精神损害是否应当赔偿、间接损失是否应该赔偿、具体赔偿金额的限度应以何为参照标准等,这些问题法律都没有规定,使得受害人寻求正当法律救济的愿望难以实现。

三、现行法在噪声污染侵权救济中的局限

1. “噪声侵权”界定的局限

《噪声污染防治法》第二条对“噪声侵权”的界定采用了主客观相结合的构成要件,即“超标+干扰”。一是排放的噪声要超过国家规定的环境噪声排放标准,才可能称为噪声污染,在国家噪声排放标准以内排放的则只是一般意义的噪声;二是噪声需达到“干扰了他人正常的生活、工作、学习”的程度,否则即使超过了国家环境噪声排放标准,也不构成法律意义上的“噪声污染”。这一规定既不符合实际生活中噪声污染的情况,更是与学界关于环境污染的理论不符。在环境法理论上,环境质量标准是判断环境是否被污染的尺度,环境噪声排放标准则是判断环境噪声排放行为是否违法的尺度^[3]。

而《噪声污染防治法》却把污染物排放标准作为判断是否达到噪声污染的依据。

“噪声干扰”侵权行为得不到规制。有学者认为“噪声侵权”应区分为“噪声污染侵权”与“噪声干扰侵权”^[4]。噪声污染侵权是指同时满足“超标+干扰”要件,即相当于现行法对“噪声侵权”的规定。噪声干扰侵权是指仅满足“干扰”要件、未“超标”的噪声侵权行为。笔者认同这种观点。现行法对“噪声污染”的界定仅限于“噪声污染侵权”,并未明确那些排放虽未超过国家标准、但实际严重干扰到他人正常生活、学习、工作的“噪声干扰侵权”行为的法律规制。而实践中大量存在“噪声干扰侵权”行为引起的纠纷,其数量远远高于“噪声污染侵权”行为引发的社会矛盾。

2. 噪声污染侵权构成要件认定的局限

噪声污染侵权的认定适用《侵权责任法》第八章“环境污染侵权”规定,对噪声污染侵权行为,适用无过错责任原则。噪声污染侵权的构成要件包括损害事实、因果关系和行为的违法性。

依据《侵权责任法》第六十六条的规定,由环境污染者承担因果关系要件的举证责任,受害人仅承担“行为违法性”和“损害事实”认定两个要件的举证责任。但在具体操作时,“违法性”和“损害事实”要件的认定均存在困难。其一,现行相关立法与对“违法性”要件的规定有冲突。承担环境侵权民事责任是否以行为的“违法性”为必要条件,现行立法不尽一致。《噪声污染防治法》第七章法律责任的规定,也要求所有承担法律责任的噪声污染行为以“违反本法”为前提。《民法通则》第一百二十四条认为“违反国家保护环境防止污染的规定”是加害人承担民事责任的前提。但是新修改的《环境保护法》对法律责任的规定却没有要求以“违法”为前提。其二,损害结果认定难。噪声污染一般不直接致伤或致命,是一种“隐形的暴力”,对受害人造成的精神伤害大过肉体的损害。但是由于人的精神状况在目前的医疗条件下很难鉴定,除非是造成非常严重的后果才能被认定,一般损害结果都难以确定。如长期处于噪声环境下,会使女性失眠、内分泌失调、脾气暴躁等,影响到女性个人

及其家庭的和睦幸福。但因为无法用数字精确衡量一个人、一个家庭幸福的经济价值,导致在面临具体案件时,法官也无法认定受害人的损害程度。

3. 被侵权人救济方式选择的局限

现行法规定的侵权救济方式包括和解、调解、仲裁、行政处理、诉讼,以及当事人私力救济。作者认为可将其分为三类:公权救济、私权救济、司法救济。公权救济指通过行政公权力介入的方式救济,包括行政调解、行政处罚和行政强制等;私权救济是指平等主体之间的民事救济,不包括诉讼方式。例如当事人自行和解、调解、环境仲裁等;司法救济即民事诉讼、行政诉讼和刑事诉讼三大诉讼方式。

司法救济功能未得到充分发挥。我国目前对于噪声侵权的救济,主要集中在行政公权救济方式上,环境行政主管部门通常会采用行政调解或行政处罚的方式解决噪声侵权纠纷,而受害人一般更青睐通过投诉、上访等方式申请行政机关介入,或者选择通过集体静坐、游行等方式闹事,逼迫排污企业让步。只有极少数案件最后走到了司法程序。其原因有:第一,诉讼费及司法鉴定需要支付较大的费用。第二,审而不终难结案,当事人对裁判结果不认同,上诉率和再审率高^[5]。第三,当加害人对侵权行为有免责事由时,被侵权人更是求助无门^[6]。以建筑施工噪音为例,《噪声污染防治法》第三十条“在城市市区噪声敏感建筑物集中区域内,禁止夜间进行产生环境噪声污染的建筑施工作业,但抢修、抢险作业和因生产工艺上要求或者特殊需要必须连续作业的除外”。《西安市噪声污染防治条例》(2015)第二十七条中规定了在夜间进行噪声污染的建筑施工作业的五种免责事由。事实上,这些法定免责的建筑施工活动,才是夜间噪音投诉的主要对象。

4. 噪声污染侵权责任形式的局限

噪声污染的法律責任分为噪声污染行政责任、民事责任和刑事责任。这三种责任在噪声侵权案件中根据侵权行为的危害程度依次承担。本文所称“噪声污染侵权责任”仅指噪声污染的侵权人应当承担的民事责任。《侵权责任法》第十五条规定:“承

担侵权责任的方式主要有停止侵害、排除妨害、消除危险、返还财产、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉以及消除影响恢复名誉等”。新《环境保护法》在第六十四条也确认了环境侵权的责任形式。依照《侵权责任法》的规定,即承认了环境侵权适用《侵权责任法》中的十种民事责任方式。但涉及到噪声侵权时,我国《噪声污染防治法》第六十一条规定的“单位和个人”有权要求加害人承担的侵权责任却只有“排除危害”和“赔偿损失”两种。

排除危害责任形式难以彻底实现。对于“排除危害”的具体内容学界有一定的争议,有学者认为,排除危害包括停止侵害、排除妨碍;有的则认为,排除危害不仅包括停止侵害、排除妨碍,而且包括消除危险^[7]。作者更认同后者的观点。停止侵害、排除妨害以及消除危险都是事前预防的主要方式,其主要作用是预防损害结果的产生及进一步扩大,它们既可以单独使用,也可以组合在一起使用。排除妨碍包括对已发生的噪声污染行为的排除,也包括对实际可能发生的危害行为的排除。消除危险是在存在确实的危险,但是该危险又没有造成实际损害结果的情况下使用。而停止侵害本应是噪音污染侵权纠纷发生后最直接有效的救济方式,但是法律并没有规定让排污单位“停止侵害”这项最基本的责任形式。实践中,法院也往往更倾向于让加害人承担损害赔偿的责任形式,排除危害在噪声侵权案件中没有被充分适用。

损害赔偿难获支持。损害赔偿是指行为人因侵权行为给他人造成损害,以财产尤其是金钱作为补偿的民事责任承担形式。损害赔偿以存在“损害事实”为前提,属于事后救济,也是目前最为普遍使用的承担噪声污染侵权责任的形式。但在司法实践中,损害赔偿很难得到法院的支持。因为在“损害”认定时,由于现行法律的规定,法院会认为不超标就不构成损害;即便法院最终承认了存在损害事实,仍可能由于原告无法举证实际损害数额而判决原告败诉,或法院只支持原告诉讼请求的一小部分;此外,在赔偿范围认定时,一般认为赔偿的范围包括侵权行为造成的实际损失和间接损失,也包括财产损失和人身损害。还有学者主张“在受害人

因为加害人的行为遭受环境权益损害并且遭受精神损失时,其在主张人身损害赔偿以及财产损害赔偿的同时,也可主张精神损害赔偿”^[8]。但目前我国《侵权责任法》和《噪声污染防治法》,甚至新修订的《环境保护法》中,均无有关赔偿范围和标准的详细规定,司法实践也没有统一标准。

四、完善我国噪声污染侵权救济的法律建议

我国现行的《噪声污染防治法》制定于1996年,该法第一条明确立法目的是“为防治环境噪声污染,保护和改善生活环境,保障人体健康,促进经济和社会发展”,即在当时的时代背景下,“促进经济发展”才是立法的指导原则。近二十年来,我国的经济和社会环境发生了巨大变化,现代化进程带来的城市噪声污染严重影响了公民的正常生活,“唯发展论”被认为是一种落后的观点。新《环境保护法》第一条已将“保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展”作为立法目的。这更符合社会需求,我国的噪声污染防治立法也应根据时代需要做适当修订。

1. 修改并重构“噪声污染”的定义

解决“噪声污染”界定的局限,需从根本上修改并重构法律对“噪声污染”的定义,这是救济噪声污染被侵权人的逻辑起点。现行《噪声污染防治法》对“噪声污染”的界定过于狭窄,现实生活中有诸多噪声“干扰”行为,都因未超过国家相关标准而得不到规制。法律是对社会的反映,法律规定应该随着社会的发展做出相应的完善。噪声“干扰”行为应该在《噪声污染防治法》中被反映,国家立法机关应将《噪声污染防治法》中对现有的“超标+干扰”的界定做以修改,把“一般人对噪声可以忍受的最大限度”作为噪声污染界定的参考标准。

2. 明确“违法性”要件,建立环境噪声补偿机制

一方面,修订《噪声污染防治法》时应明确噪声污染侵权是否是以“违法性”为构成要件,同时对不同法律中对“违法性”要件的规定做以梳理。在评判噪声污染行为的“违法性”要件时,是否只以《噪声污染防治法》为标准?如果不是,那么应

该参照适用哪部法律? 这些都应该被明确。同时, 为更好地保障公民的安静权, 修法时对噪声污染侵权的“违法性”要件不宜过度强化。另一方面, 噪声侵权具有主体的不平等性, 侵害时间的连续性、反复性, 空间上的延伸性, 损害结果的隐藏性等特点, 其损害结果很难精确, 有学者认为应该建立“环境噪声补偿机制”。环境噪声补偿是指居民因环境噪声污染使自己的权益受到损害而获得一定的给付救济^[9]。区别于噪声赔偿制度, 补偿不以违法性为构成要件。环境噪声补偿程序的启动有两种方式, 一种是噪声排放单位主动进行补偿, 另一种是噪声污染受害人通过向法院申请获得补偿。环境噪声补偿机制的建立, 同时还有利于解决噪声污染损害结果认定上的困难。

3. 促进司法救济功能的发挥

司法是秩序的守护者, 是权利保护的最后一道防线, 通过司法程序解决争议是处理噪声污染纠纷的一个重要途径。针对当前噪声污染侵权救济方式存在的问题, 应该从以下几个方面促进司法救济方式发挥作用。(1) 制定专门的环境诉讼程序法, 针对环境权利的特殊性将不同于传统诉讼的程序性问题做统一规定, 以促进提高环境司法的审判效率^[10]。(2) 完善我国环境公益诉讼制度等环境诉讼的支持与帮助制度, 及完善相关社会救助与法律援助制度。如在《噪声污染防治法》中明确噪声污染的公益诉讼制度的主体、受理范围、适用条件。(3) 针对现行法律法规对免责事由规定的不合理之处, 宜完善立法, 在修订《噪声污染防治法》时对免责事由的适用条件和范围做精细化规定, 避免下位法基于上位法的模糊规定随意扩大免责事由的适用范围。例如, 《西安市噪声污染防治条例》(2015) 第二十七条将“因道路交通管制的原因需要在指定时间装卸、运输渣土及其他废弃物”作为夜间噪声污染的免责事由就有不合理之处。立法机关应当综合考虑周边居民的忍受限度, 将免责的噪声排放限定在一定的标准之内。

4. 噪声污染侵权责任形式的完善

(1) 完善排除危害的责任。停止侵害作为噪声污染事件发生后最紧迫、最直接有效的救济方

式, 在《噪声污染防治法》修订时应将“停止侵害”作为噪声污染侵权民事责任形式的一种, 明确规定在“法律责任”一章中。应当明确排除危害的权利主体和义务主体。通常受害人为达到排除危害的目的, 会选择要求环保行政部门出面制止噪声污染侵权行为, 这种间接的方式既给环保部门增加了工作负担, 又不能及时解决受害人的困境, 不利于噪声污染纠纷的解决。《噪声污染防治法》修订时应明确把排除危害的权利主体授予受害人, 并明确排除危害的义务主体及执行机关。细化“排除危害”的具体形态, 将排除危害进一步划分为“完全排除侵害”、“部分排除侵害”和“代替性赔偿”等责任形式, 便于司法中根据具体案情以及现实需要的不同, 对排除危害灵活适用。

(2) 损害赔偿责任的具体化。新《环境保护法》第五十九条对“按日计罚”的规定代表了国家对环境治理的坚定态度, 但“按日计罚”属于环境行政部门行政处罚的一种, 所得款项最终都上缴国库, 并没有交到受害人手中。受害人想要获得赔偿的方式只有走司法诉讼程序。损害赔偿责任的具体化对噪声侵权受害人的损害赔偿请求权的行使至关重要。学界对环境侵权损害赔偿方式的讨论已有多年, 如“损害赔偿的社会化”、“建立环境损害赔偿基金”、“建立环境污染责任保险制度”等等。但作者认为, 这些方式要想建立起来还需要进一步研究。目前最有效的方式应该是在《噪声污染防治法》修订时, 明确噪声污染损害赔偿责任的范围, 为实现对受害人的充分救济, 对噪声侵权所导致的财产损害和精神损害都应当赔偿。并且可以根据不同地区的经济发展水平、居民收入消费水平等因素, 综合计算并设定赔偿范围的最高限额, 通过规定赔偿范围的最高限额, 防止受害人在请求精神损害赔偿时漫天要价。

五、结 语

在物质生活日益得到满足的同时, 影响人类精神生活的环境问题越来越受到更多人的关注。噪声污染是困扰着城市居民的一大“公害”。现代化城市建设过程中带来的噪声, 对人的大脑神经和心理

的影响不可估量。笔者也是噪声污染的受害人,然纵使熟知法律法规,也积极尝试通过法律途径解决问题,但结果却不如人意。本文研究了噪声污染的几个基本法律问题,便于噪声污染侵权受害人寻找合适有效的救济方式,以期《噪声污染防治法》的修改提供参考意见。

参 考 文 献

- [1] 曹明德. 环境侵权法[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [2] 晋海,高宇,臧桂芹. 噪声污染侵权责任中“噪声污染”的界定[J]. 环境科技,2015,28(3):68-71,75.
- [3] 石光辉,宋丽平. 环境噪声执法中存在的问题及对策[J]. 污染防治技术,2006,19(4):77-78.
- [4] 陈宇. “噪声侵权”是“污染”还是“干扰”[J]. 环境保护,2012(15):53-55.
- [5] 吕忠梅,张忠民,熊晓青. 中国环境司法现状调查——以千份环境裁判文书为样本[J]. 法学,2011(4):82-93.
- [6] 宋海鸥. 我国环境侵权救济制度的缺陷及其完善[J]. 重庆社会科学,2008(4):47-52.
- [7] 钟桂荣. 浅论环境侵权救济中的排除危害责任——兼谈利益平衡原则的运用[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2013(12):190-194.
- [8] 王灿发. 环境损害赔偿立法框架和内容的思考[J]. 法学论坛,2005,20(5):30-34.
- [9] 刘志欣. 论环境噪声补偿制度的构建[J]. 前沿,2010(18):105-107.
- [10] 吕忠梅. 论环境纠纷的司法救济[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2004(4):41-46.

A Discussion of the Limitations and Improvement of the Tort Relief of Noise Pollution in China

WU Yong-jing¹, LIU Hua²

(1.School of Literature, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China;

2.School of Management, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: Kinds of limitations remain in the current noise pollution legislation, leading to the situation that it is impossible for the victim to get immediate and effective relief when faced with the noise pollution tort. Analyzing the tort and legal situation of noise pollution in China, the paper finds out the limitations of the existing law in the tort relief of noise pollution from the perspectives such as the definition of noise pollution, the determination of the elements of noise pollution tort, the selection of effective method of tort relief and the stipulation of the liability form of noise pollution tort. It aims to find the specific crux due to which the noise pollution disputes take place frequently, and provide sound recommendations.

Key words: noise pollution; tort relief; civil liability; limitations

【编辑 吴晓利】