



西北农林科技大学

硕士学位论文

宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理研究

专业学位类型 公共管理硕士

论文作者 胡明明

指导教师 陈 靖 副教授

联合指导教师 王睿智 副教授

论文提交时间 2023 年 5 月

Thesis Submitted to Northwest A & F University
in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Professional Degree of
Master of Public Administration

Study on the Treatment of Cooking Fume Pollution in the Catering Industry in Sucheng District, Suqian City

Degree Type: Master of Public Administration

Candidate: Hu Mingming

Supervisor: Associate Professor Chen Jing

Co- Supervisor: Associate Professor Wang Ruizhi

Date of submission: May, 2023

Humanities and social development College, Northwest A & F University

分类号: X511

U DC: 502

密 级: 公开

学校代码: 10712

研究生学号: 2020059208

西北农林科技大学硕士学位论文

宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理研究

论文作者: 胡明明

指导教师: 陈靖

答辩委员会:

西北农林科技大学人文社会发展学院 付少平 教授

西北农林科技大学人文社会发展学院 李元元 教授

西北农林科技大学人文社会发展学院 胡卫卫 副教授

西北农林科技大学人文社会发展学院 李玲玲 副教授

陕西省委宣传部理论处 何 军 研究员

答辩日期: 2023 年 5 月 20 日

摘 要

餐饮业油烟与汽车尾气、工业生产废气，是城市空气污染的三大主因。随着蓝天保卫战的开展，汽车尾气、工业废气的治理及管控逐见成效，我们的空气质量得到改善的同时，各大城市餐饮业油烟污染治理提上日程。为彻底解决油烟污染问题，宿城区自 2018 年以来，开展了油烟专项治理行动并出台多项制度规章，创新管理方法，在餐饮业油烟污染治理方面取得显著成效，空气质量明显好转，油烟投诉显著减少，但是餐饮业油烟污染治理工作仍存在很多问题，需要进一步改进和优化。

本文通过案例研究法、访谈法、实地研究法、问卷调查法等研究方法，结合本人在宿城区城管局多年的基层一线执法经历，运用协同治理、网格化管理、精细化管理等理论，研究宿迁市宿城区餐饮业油烟污染现状及治理现状，深入分析其餐饮业油烟污染治理过程中存在的问题及成因，提出优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径。

通过调查研究发现，宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理存在餐饮业店铺规划布局不合理、餐饮业油烟污染检测技术应用较少、餐饮业油烟污染治理执法力度偏低、餐饮业油烟污染治理部门履职不实、餐饮业油烟污染主体监管片面等问题。对存在的问题研究分析，得出其主要成因有餐饮业店铺规划布局机制不健全、餐饮业油烟污染检测体系建设不完善、餐饮业油烟污染执法体系建设不足、餐饮业油烟污染协同治理机制不健全、餐饮业油烟污染监管机制不健全。针对问题及成因，提出了优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径，具体包括五个方面：一是科学规划餐饮业布局，提高餐饮业店铺数量，优化选址布局，同时加强餐饮业配套设施规划建设。二是加强餐饮业油烟污染检测能力建设，成立餐饮业油烟污染检测部门，完善餐饮业油烟污染检测管理制度建设，全面推广在线油烟监测检测技术，加大餐饮业油烟污染检测费用保障。三是强化餐饮业油烟污染执法工作，成立餐饮业油烟污染治理专项执法工作组，充分发挥协管人员作用效能，落实餐饮业油烟污染治理奖惩制度，建立健全餐饮业油烟治理容错机制，规范行使餐饮业油烟污染行政处罚自由裁量权。四是强化餐饮业油烟污染协同治理，完善餐饮业油烟污染治理参与部门，严格落实餐饮业油烟污染治理部门责任，深化餐饮业油烟污染治理执法体制改革，完善餐饮业油烟污染治理信息共享机制。五是强化餐饮业油烟污染监管体系建设，实行餐饮业网格管理工作制度，实施餐饮业重新装修备案制度，加强餐饮业网络外卖平台入驻管理，创新餐饮业净化设施维保管理机制，建立餐饮业油烟污染常态化监管机制。

关键词：油烟治理；餐饮业油烟；油烟污染；城市管理

ABSTRACT

The cooking fumes from the catering industry, automobile exhaust, and industrial production exhaust are the three main causes of urban air pollution. With the launch of the Blue Sky Defense War, the treatment and control of automobile exhaust and industrial exhaust gases have gradually achieved results. While our air quality has been improved, the control of oil fume pollution in the catering industry in major cities has been put on the agenda. In order to completely solve the problem of oil smoke pollution, since 2018, Sucheng District has carried out a special action to control oil smoke and issued a number of rules and regulations, and innovation management methods. It has achieved remarkable results in the treatment of oil smoke pollution in the catering industry, with significantly improved air quality and significantly reduced oil smoke complaints. However, there are still many problems in the treatment of oil smoke pollution in the catering industry, which need further improvement and optimization.

This article uses research methods such as case study, interview, and field research, combined with my years of grassroots frontline law enforcement experience at the Suzhou Urban Management Bureau, and applies theories such as collaborative governance, grid management, and refined management to study the current situation and governance status of oil fume pollution in the catering industry in Suzhou, Suqian City. It deeply analyzes the problems and causes of oil fume pollution control in the catering industry, Propose the implementation path for optimizing the control of oil fume pollution in the catering industry in Sucheng District.

Through investigation and research, it has been found that there are problems in the control of cooking fume pollution in the catering industry in Sucheng District, Suqian City, such as unreasonable planning and layout of catering shops, limited application of cooking fume pollution detection technology in the catering industry, low enforcement of cooking fume pollution control in the catering industry, inadequate performance of the cooking fume pollution control department in the catering industry, and one-sided supervision of the main body of cooking fume pollution in the catering industry. Through research and analysis of the existing problems, it can be concluded that the main causes are the inadequate planning and layout mechanism of the catering industry's stores, the incomplete construction of the catering industry's oil fume pollution detection system, the insufficient construction of the catering industry's oil fume pollution law enforcement system, the incomplete collaborative

governance mechanism of the catering industry's oil fume pollution, and the incomplete supervision mechanism of the catering industry's oil fume pollution. In response to the problems and causes, the implementation path for optimizing the control of oil fume pollution in the catering industry in Sucheng District has been proposed, which includes five aspects: firstly, scientifically planning the layout of the catering industry, increasing the number of catering stores, optimizing site selection layout, and strengthening the planning and construction of supporting facilities for the catering industry. The second is to strengthen the construction of the catering industry's oil fume pollution detection capacity, establish a catering industry oil fume pollution detection department, improve the construction of the catering industry oil fume pollution detection management system, comprehensively promote online oil fume monitoring and detection technology, and increase the cost guarantee for oil fume pollution detection in the catering industry. The third is to strengthen the law enforcement work of cooking fume pollution in the catering industry, establish a special law enforcement working group for controlling cooking fume pollution in the catering industry, fully leverage the role and effectiveness of coordination personnel, implement the reward and punishment system for cooking fume pollution control in the catering industry, establish and improve a fault-tolerant mechanism for cooking fume control in the catering industry, and standardize the exercise of administrative punishment discretion for cooking fume pollution in the catering industry. The fourth is to strengthen the collaborative governance of cooking fume pollution in the catering industry, improve the participating departments in the governance of cooking fume pollution in the catering industry, strictly implement the responsibilities of the departments in the governance of cooking fume pollution in the catering industry, deepen the reform of the law enforcement system for the governance of cooking fume pollution in the catering industry, and improve the information sharing mechanism for the governance of cooking fume pollution in the catering industry. The fifth is to strengthen the construction of a regulatory system for cooking fume pollution in the catering industry, implement a grid management system for the catering industry, implement a filing system for redecoration of the catering industry, strengthen the management of network delivery platforms in the catering industry, innovate the maintenance and management mechanism for purification facilities in the catering industry, and establish a normalized regulatory mechanism for cooking fume pollution in the catering industry.

KEY WORDS: fume control; catering lampblack; oil fume pollution; urban management

目 录

第一章 导论.....	1
1.1 研究背景、目的和意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究目的.....	1
1.1.3 研究意义.....	2
1.2 国内外研究综述.....	2
1.2.1 国内研究综述.....	2
1.2.2 国外研究综述.....	6
1.2.3 研究述评.....	7
1.3 研究思路及研究方法.....	7
1.3.1 研究思路.....	7
1.3.2 研究方法.....	8
1.4 研究的创新点.....	10
第二章 相关概念及理论基础	11
2.1 相关概念.....	11
2.1.1 餐饮业油烟污染.....	11
2.1.2 餐饮业油烟污染治理.....	11
2.2 理论基础.....	11
2.2.1 协同治理理论.....	11
2.2.2 网格化管理理论.....	12
2.2.3 精细化管理理论.....	13
第三章 宿城区餐饮业油烟污染及治理现状	14
3.1 餐饮业油烟污染现状.....	14
3.2 餐饮业油烟污染治理现状	15
3.2.1 楚街微山湖路餐饮业油烟污染治理案例	15
3.2.2 治理的主要措施.....	19
3.2.3 治理的主要参与主体及责任.....	21
3.2.4 治理获得的成效.....	22
第四章 宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题及成因	25
4.1 宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题	25
4.1.1 餐饮业店铺规划布局不合理.....	25
4.1.2 餐饮业油烟污染检测技术应用较少.....	27
4.1.3 餐饮业油烟污染执法力度偏低.....	27
4.1.4 餐饮业油烟污染治理部门履职不实.....	28

4.1.5 餐饮业油烟污染主体监管片面.....	28
4.2 宿城区餐饮业油烟污染治理存在问题的成因	29
4.2.1 餐饮业规划布局机制不健全.....	29
4.2.2 餐饮业油烟污染检测体系建设不完善	30
4.2.3 餐饮业油烟污染治理执法体系建设不足	32
4.2.4 餐饮业油烟污染协同治理机制不健全	34
4.2.5 餐饮业油烟污染监管机制不健全.....	35
第五章 优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径	38
5.1 健全餐饮业规划布局机制	38
5.1.1 科学规划餐饮业布局.....	38
5.1.2 加强餐饮业配套设施规划建设.....	39
5.2 加强餐饮业油烟污染检测能力建设	39
5.2.1 成立餐饮业油烟污染检测部门.....	39
5.2.2 完善餐饮业油烟污染检测管理制度建设	39
5.2.3 全面推广在线油烟监测技术.....	40
5.2.4 加大餐饮业油烟污染检测资金保障.....	40
5.3 强化餐饮业油烟污染执法工作	41
5.3.1 成立餐饮业油烟污染治理专项执法工作组	41
5.3.2 充分发挥协管人员作用效能.....	41
5.3.3 落实餐饮业油烟污染治理奖惩制度.....	41
5.3.4 建立健全餐饮业油烟污染治理容错机制	42
5.3.5 规范行使餐饮业油烟污染行政处罚自由裁量权	42
5.4 强化餐饮业油烟污染协同治理	43
5.4.1 完善餐饮业油烟污染治理参与部门.....	43
5.4.2 严格落实餐饮业油烟污染治理部门责任	43
5.4.3 深化餐饮业油烟污染治理执法体制改革	43
5.4.4 完善餐饮业油烟污染治理信息共享机制	44
5.5 强化餐饮业油烟污染监管体系建设	44
5.5.1 实行餐饮业网格管理工作制度.....	44
5.5.2 实施餐饮业重新装修备案制度.....	45
5.5.3 加强餐饮业网络外卖平台入驻管理.....	45
5.5.4 创新餐饮业净化设施维保管理机制.....	45
5.5.5 建立餐饮业油烟污染常态化监管机制	45
第六章 研究结论与展望	47
6.1 研究结论.....	47
6.2 展望.....	48
参考文献.....	49
附录.....	52

附录 A:访谈提纲.....	52
附录 B:调查问卷.....	54

第一章 导论

1.1 研究背景、目的和意义

1.1.1 研究背景

当前，我国餐饮业发展异常迅猛。根据《2022 中国餐饮业年度报告》数据，2021 年全国餐饮业营业收入为 4.68 万亿元，增长 18.6%。餐饮业的迅猛发展，给人们饮食消费提供了极大便利，但是，随之而来的餐饮业油烟污染问题却对周边居民的生活、工作造成极大困扰。

宿城区，作为宿迁市的中心城区，是宿迁市的政治、经济、文化中心，大小各异的餐饮店大多集聚于此，餐饮业油烟问题尤其突出，各类油烟污染投诉不断。为破解餐饮业油烟污染难题，为人民营造清洁自然的生活环境，宿城区城管局等监管部门于 2018 年开展了餐饮业油烟污染专项治理行动，结合文明城市创建工作，着重对楚街、雅典城、24 街等区域的餐饮业油烟污染问题进行集中治理；2019 年，区城管局协同属地街道、市场监管等职能部门，对露天烧烤进行专项治理，对不合规露天烧烤全面清理，并安排人员进行夜班值守巡查；2020 年，宿城区城管委发布《宿城区餐饮单位油烟污染防治导则》，进一步量化细化餐饮业油烟管理的规范；2021 年 4 月，宿城区城市管理委员会印发了《宿城区餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动管理办法》，规定市场监管局在发放《食品经营许可证》前需经城管局、生态环境保护局现场审核验收并通过。2022 年，宿城区结合文明城市迎检、公共空间治理等活动，积极引导社会参与，进一步夯实油烟污染治理，建立巡查执法监管机制，由城管部门牵头相关行业主管部门参与。今年以来，区政府及相关部门借助“我为群众办实事”实践活动，探索推广餐饮油烟实时在线监管，运用高新技术对部分餐饮单位油烟实现全天候监管，有效助力打好蓝天保卫战。

经过对宿城区餐饮业油烟污染的治理，宿城区空气质量明显好转，餐饮业油烟污染相关投诉明显减少。但是，宿城区餐饮业油烟污染治理，仍存在餐饮业店铺规划布局不合理、餐饮业油烟污染检测技术应用较少、餐饮业油烟污染治理执法力度偏低、餐饮业油烟污染治理部门履职不实、餐饮业油烟污染主体监管片面等问题，相关治理举措仍存在进一步优化的空间，如何科学有效的对餐饮业油烟污染治理，为公众创造健康清新的空气环境，需要进一步深入探讨，优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径，创新、长效管理。

1.1.2 研究目的

当前，随着人们生活水平提高，外出就餐成为新主流，这也造就了餐饮单位数量

急剧增长。但是，餐饮业店铺规划不合理，油烟净化器安装缺失、安装不规范、维护不及时，执法力度不高等问题，使得油烟污染伴随着餐饮业的扩张而加剧，危害越来越多市民的身心健康，破坏城市环境，同时产生大量的投诉，不利于社会的健康稳定，因而餐饮业油烟污染治理迫在眉睫。

本文选题目的是通过对宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理研究，分析宿迁市宿城区餐饮业油烟污染及治理现状，油烟污染治理存在的问题和成因，以及行业主管部门、餐饮业经营者、受污染人群等各方的意见看法，总结宿迁市宿城区油烟治理的各种治理举措，结合国内外油烟治理的最新方法成果，提出治理的优化建议与方案，旨在对宿城区餐饮业油烟污染治理工作提供相应的借鉴和参考，进一步提升宿城区空气质量。

1.1.3 研究意义

（1）理论意义

本文通过对宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理研究，总结其油烟污染治理的各种方法举措，分析其油烟治理过程中存在的问题及原因，并提出优化建议与方案，为宿城区及其他城市的餐饮业油烟污染治理工作提供理论参考。以城市餐饮业为例，丰富我国城市环境治理的经验内涵，为中国环境治理理论提供新的分析视角。

（2）实践意义

党的二十大指出，生态环境与民生福祉和经济社会发展息息相关，要正确处理好生产生活和生态环境的关系。餐饮业油烟污染治理的研究，是一个比较新的领域，也是与市民生产生活息息相关的领域。本文分析了宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题和成因，提出优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径，能够有效提升宿城区餐饮业油烟污染的治理效果，处理好餐饮业发展和城市环境的关系，最终实现经济社会稳步发展、城市环境清洁宜居、城市市民幸福感显著提升。以宿迁市宿城区为例，为全国其他城区的餐饮业油烟污染治理提供实践参考。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国内研究综述

随着健康环保理念的普及，人们越来越关注自身健康、城市环境等方面问题。而餐饮业油烟污染的治理关系到城市的空气质量、市民的身体、社会的安全稳定，越来越多学者参与到其研究之中。关于城市餐饮业油烟污染治理方面的研究也比较多，主要有餐饮业油烟污染监管主体研究、困境研究和治理对策研究等方面。

（1）监管主体研究

《大气污染防治法》第一百一十八条规定，餐饮业经营者违规排放油烟的，由县级以上地方人民政府确定的监管部门管理，但是并未具体指定监管部门。餐饮油烟污染的监管到底该归哪个部门，各地均有不同的界定，有的认为应该由生态环境部门监管，有的认为应该由城市管理部门监管，还有的认为应该由生态环境部门与城市管理部门联合监管。

《中共中央、国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》中要求，各地要推进包含餐饮服务业油烟污染等与群众生活密切相关领域内的综合执法。据此，刘永涛和吴洪（2019）提出了餐饮油烟监管部门应该为城市的综合执法部门即城市管理部门。他们同时认为，虽然餐饮业油烟监管部门为城市管理部门，但是在执法过程中，关于餐饮服务业油烟是否超标排放的检测，当地生态环境部门如果具有相关检测能力的，可以帮助现场检测油烟是否超标排放；当地生态环境部门如果不具备检测能力，城市管理部门应当自行检测或者依据实际情况委托第三方检测。程晋波（2020）认为，餐饮服务业油烟监管部门应当是各地综合执法部门。各省、设区市应该尽快确定餐饮服务业油烟监管的部门，并落实相关责任，制定相关排放标准。如果监管部门、责任、标准尚未明确的，应强化城市管理部门和生态环境部门的联合监管，切实提高监管质量和效率。贺震（2019）认为，《大气污染防治法》和《江苏省大气污染防治条例》均规定了餐饮服务业油烟污染的执法部门由县级以上人民政府确定，该条款确定是经过多次调研、论证，充分听取了各方意见才制定的，并没有一刀切规定全国、全省油烟管理必须由哪个部门去负责。各设区市应当依据当地实际情况，本着效率优先，切实服务于民的原则，确定餐饮油烟监管部门。各地方政府也要依据省、设区市相关职责划分，勇于承担责任，积极参与管理，不推诿不扯皮，防止油烟污染问题无人过问。陈伟（2020）认为，餐饮服务业油烟监管是一项综合性工作，涉及城管、生态环境、属地街道等不同机构。各部门要信息共享、形成联动、齐抓共管、各司其职。另外他还建议，城市油烟监管可以由街道牵头，联合社区、物业进行管理，社区、物业要做好商铺使用的备案登记，一旦发现商铺计划用于经营餐饮，及时核查是否符合开设条件，对于无证、违规的行为及时联系对应的执法监管部门进行制止。

由于生态环境部门是垂直管理，而城市管理部门为双重管理，更有利于部门与属地联动，更方便油烟排放的监管，所以我认为餐饮业油烟污染的监管、执法主体为城管部门比较利于餐饮业油烟污染治理工作的开展。同时，我们也要认识到，餐饮业油烟污染的监管并非某一部门的事情，它是一项综合性工作，涉及很多部门，各部门要通力合作、信息共享，才能真正将餐饮业油烟污染监管到位。

（2）困境研究

林宇烽（2022）认为，城市餐饮业发展异常迅猛，造成了餐饮业店铺类型无所不有，地点无所不在，时间段无时不在的局面，这种复杂的业态使得餐饮业油烟排放的位置、时段、治理方式、污染种类等也各不相同，从而造成监管比较困难。同时，已经统一城市规划的餐饮集中区面积过小，从便民程度与使用成本来看，仍无法满足广大经营者开店需求与消费者就餐需求。陆烨（2019）认为，餐饮业油烟污染治理的主要困境有以下几点：一是餐饮业选址布局不合理，缺乏统一规划，很多餐饮选址店铺未配套专用烟道，餐饮油烟废气直排进大气，污染周边居民群众；二是油烟净化设备市场不规范，质量达不到有效保障，净化效果较差；三是多数餐饮业经营者对餐饮业油烟危害了解甚少。张朋和乌云图雅（2021）认为，造成餐饮业油烟污染治理困难主要有以下几方面原因：一是商住综合功能的小区，规划不合理，存在下商上宅情况，楼下餐饮业经营者排放的油烟，直接影响到楼上住户，同时，多数商用房未配专用油烟通道、没有预留净化器安装空间；二是油烟净化器安装不规范，维护不及时，造成净化效果差；三是监管难度大，主要体现在没有将环境保护相关要求前置在申请营业执照事前，同时，实际监管过程中的巡查难度、检测难度较大，效率较低，不能及时发现违规排放油烟等违法行为。闻伟华（2022）认为，餐饮企业复杂的业态环境，造成了各部门的监管困难，比如其污染时段不同，有的会发生在深夜，污染主体也很多，包括店内的和店外流动的。王金植等（2022）认为，当前很多净化设施不符合规范，净化效率较低，造成油烟排放不达标。伍思豪（2021）认为，餐饮业油烟污染预防机制缺失、餐饮业油烟污染行为监管不到位、处理不彻底，是餐饮业油烟污染治理必须解决的问题。温伟红（2019）认为，餐饮业近年来一直发展很迅速，餐饮单位数量急剧增多，如此庞大的数量，仅仅依靠执法人员人力巡查监管基本不可能实现。另外，在餐饮业油烟污染治理过程中，很多监管部门职责分界不清楚，也影响了餐饮业油烟污染监管的效率和质量。丁瑶（2018）认为，餐饮业店铺选址自发性比较强，选址时候仅顾及方便顾客，不考虑油烟污染对周边居民的影响；餐饮业经营者环保理念薄弱，只顾及经济效益，对油烟污染净化设施投入不积极；执法部门权责不明确存在多头管理，部门间相互推诿管理效率低下。这些情况都造成了餐饮业油烟污染治理工作困难重重。

文献中提到餐饮业油烟污染治理的困境主要包括餐饮业规划布局不合理，净化设备市场混乱，经营者对油烟危害知识欠缺，餐饮业数量庞大，净化设施巡查监管困难，监管部门职责分界不清楚，餐饮业油烟污染预防机制不健全，净化设备净化效果差，餐饮业油烟污染时段不固定等方面。但是，我认为餐饮业油烟污染治理困难虽然很多，但是要抓住主要关键问题，逐一突破解决。我认为当前餐饮业油烟污染治理的困难重重的主要原因是人力、资金保障不足，管理手段与技术应用不足。

（3）策略研究

餐饮业油烟污染治理关乎民生，各地政府必须加以重视，协同各方力量，创新方法举措，完善规章制度，运用科技手段，做好油烟污染的治理工作。马焕焕和王安(2015)认为，要进行好餐饮油烟治理，首先要广泛宣传餐饮业油烟污染的相关知识，提高餐饮业经营者和顾客的环保意识，在引导餐饮服务业经营者依法依规排放油烟的同时，发动广大群众对违规行为监督举报；其次，餐饮业选址要认真规划，合理布局，可以将餐饮企业集中在一起，新建的楼盘要根据规划布局，合理配备油烟管道。政府要利用微信公众号、媒体、网站等，加大对餐饮业油烟污染治理的宣传，让广大餐饮业经营者认识到餐饮业油烟污染治理的重要性和紧迫性，在全社会营造人人参与油烟治理、户户参与油烟治理的良好氛围（王文硕等 2018）。孙启琴（2019）认为，可以将餐饮区与居民区分开布局，减少餐饮业油烟影响的区域范围和人群数量。同时要加大监管力度，确保餐饮单位全部安装油烟净化设施，并定期维护清洗，对违规超标排放油烟的要加重处罚力度，增加其违法成本。崔冬冬等（2019）认为，要规范餐饮业准入机制，市场监管部门在发放餐饮行业营业执照前，企业必须先征得油烟监管部门的同意，监管部门实地验收，确保其油烟管道、净化设施均达标后才可以正式进行经营。同时，政府要引导餐饮业油烟净化技术的研发，提高净化设施的净化效率和净化质量，从而提高餐饮油烟的排放质量。林子吟等（2020）认为，要合理使用油烟的在线监控平台，对餐饮业油烟排放进行全天候监管。同时要创新餐饮业油烟污染管理方法，引入物业、第三方参与餐饮业油烟的管理，完善第三方评价机制与准入退出机制。汤虹等（2022）认为，要强化餐饮业油烟污染治理各方参与机制，要由政府主导，社会、市场共同参与。黄瑞淼（2021）认为，要理清餐饮业油烟污染各治理主体的责任，以防止各部门主体滥用权力和逃避责任。王恒嘉等（2019）认为餐饮业油烟污染治理要贯彻预防为主的理念，并建立公众参与的理念。张海英等（2018）认为，政府部门要在餐饮业油烟污染发生前介入管理，包括在餐饮店选址前和餐饮店规划布局之前。杨光和余思琦（2016）认为，国家应出台专门的餐饮业油烟污染治理法律法规，细化餐饮业油烟污染治理相关法律条款，提高法律适应性和普及性。高嘉利（2020）认为，要出台餐饮业油烟污染相关的专项性地方法规和规章，修订油烟排放标准。宫子豪（2022）认为，要完善政策目标和标准的设置，统一执法人员的思想认识，强化执法人员业务能力。吕喜艳（2022）认为，要实行清单式管理，集中清理清除没有营业执照、餐饮经营许可证等无证经营的餐饮单位。白洁（2019）认为，要制定详细的餐饮业油烟污染排放标准，依靠规章制度，来规范餐饮业油烟的有序排放。何姝等（2019）认为，当前餐饮业发展十分迅速，必须依靠餐饮业油烟在线监测系统来进行油烟在线监管，要进一步扩大在线监测系统的服务范围，健全其监测功能，以便更好地全面地进行油烟污染各项数据的监管。柴云祥（2022）认为，运用抽查加公示的方法，通过市城管局的微

信公众号，对每天检查的餐饮业油烟污染情况进行公示，以此推进餐饮业油烟污染治理工作。闫璟（2022）认为，要强化餐饮业油烟污染的监管，对油烟污染问题整治无遗漏、巡查检测共同发力、餐饮业油烟污染治理回头看与长效管理共同推进。丁涛（2021）认为，要建立健全餐饮业油烟污染治理方面的政策法规，加强政策的引导作用，完善预防机制，严格行政执法，同时运用科技手段实施排放监测。王蕾等（2022）认为，餐饮业油烟污染治理，要科学规划城市餐饮业布局，划定餐饮业集中区域与禁设区域，从源头上杜绝餐饮业油烟污染的产生。同时要加大研发投入，研发先进的净化设施，提高餐饮业油烟净化设施的净化能力。各餐饮业油烟污染治理部门，要定期召开联席会议，根据各自的职责以及法律法规规定，商讨治理措施。

学者们对餐饮业油烟污染的治理，提出了不同的对策，涵盖了餐饮业的事前审批与技术研发、事中监管、事后执法等方方面面。但事前的现场审批、油烟净化技术开发，事中 24 小时长效巡查监管，事后的行政处罚、责令整改等工作，都需要大量的资金、人力投入。政府应当将餐饮业油烟污染治理费用列入财政预算，切实保障城市餐饮业油烟污染治理的各项经费。同时，政府应该将更多的工作重心放在事前的预防上，从根源上防治，在餐饮单位从事餐饮经营之前，政府各个职能部门依据各自职责，对餐饮单位的经营选址进行评估，确保选址符合《大气污染防治法》的法律规定，远离居民区、配有专用烟道。政府要进一步完善餐饮业规划布局，划定集中餐饮区和餐饮禁设区域，从规划的源头上杜绝餐饮业油烟污染的发生。同时，要进一步运用科学技术手段，如油烟在线监测技术、先进的净化技术、无人机巡查技术、便携式油烟污染检测技术等，提升餐饮业油烟污染的治理能力和治理效果。

1.2.2 国外研究综述

餐饮油烟污染问题，是一个全球性问题，各国在餐饮油烟方面都有研究。餐饮油烟是 PM_{2.5} 的重要污染贡献者之一，存在着 300 多种有机化学物质，这些物质严重影响人体的呼吸道系统，危害人体健康，严重甚至可以引发肺癌（Hongmei Xu et al.2020）。2017 年，我国餐饮业共排放了 3.4 万吨的油烟，这些油烟与汽车尾气和工业废气，是大气污染的主要成因。长期受油烟污染的人群，可能会产生基因和染色体的变异、损害，更有甚者导致癌症的发生（Wenjing Jin et al.2021）。中国的烹饪方式所产生的油烟要比西方烹饪方式所产生的油烟多很多，我国的油烟污染问题较西方更为突出。餐饮油烟破坏空气环境，我们要尽可能降低其排放对室外环境造成的破坏。而优化餐饮业排烟系统的设计，则可以有效降低餐饮油烟的污染，比如在厨灶上方加装油烟集气罩，提高油烟的收集比例和效率，同时用多种方式将油烟净化后再排放（Awen Zhang et al.2020）。Lee S et al（2008）通过对比两个农村点的大气 PM_{2.5} 数据，分析并得出

餐饮业油烟污染对大气污染的贡献度很大，不可忽视。Haoran Sun（2018）通过研究提出，造成油烟污染的原因很多，主要原因有监管部门执法不力、餐饮业的规划布局不合理、油烟监管的技术手段落后、餐饮业经营者利欲熏心等。餐饮油烟的无序排放，势必造成环境污染，政府公信力下降，必须有相应的治理对策，具体有：提高监管巡查力度、合理规划餐饮业区域、升级提升油烟净化设施的净化能力、加强健康环保及相关法律法规的宣传。

国外研究学者，很重视餐饮业油烟污染的研究，分析了餐饮业油烟污染的成因和治理对策，其治理对策具有普遍的适应性。我认为餐饮业油烟污染的治理，政府还要根据地方的实际情况，进行全局考虑与统筹推进，出台治理相关政策性文件，协同各个责任部门，积极发动群众参与，运用数字化手段，上线智能化设备，完善治理体系。只有这样，才能从根本上解决油烟污染问题。

1.2.3 研究述评

从国内外研究文献可以看出，餐饮业油烟污染治理是一个全球性的问题。目前关于餐饮业油烟污染治理方面的研究主要有以下几个方面，一是突出研究了城市餐饮业油烟污染治理的现实困境；二是探讨了油烟治理的制度与工具，主要集中于行政审批、立法、执法领域，三是区分了相关利益主体，并试图通过责任划分、意识提升、协同治理等方式治理油烟，四是提出了技术化、数字化的治理的方式，节省治理的人力，提高治理的效率和效果。

研究不足在于，一是如何有效执法以及如何明确责任关系等“应然”问题，未通过实地研究展示问题的具体呈现，以及如何开展治理实践。二是讨论了相关监管主体，提出了协同治理、网格化管理、精细化管理等治理措施，但没有细化各监管主体的责任，以及如何协同互动、发挥各自权利优势等，提出具体可行性的治理方案。三是未系统分析餐饮业油烟污染监管的困难及成因，没有实际治理的经验总结分析，缺乏实践依据。四是未对餐饮业油烟污染鉴定的效力期限、净化设施清洗周期做明确界定，不利于精细化开展油烟污染治理工作。

1.3 研究思路及研究方法

1.3.1 研究思路

文章通过对宿城区餐饮业油烟污染治理的研究，结合本人在宿城区城管局多年基层一线的执法经历，以发现问题、分析问题、提炼总结对策的思路，研究宿城区餐饮业油烟污染现状及治理的现状，具体包括当前的治理措施、治理成效、治理主体等各个方面，从中发现宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题，分析存在的问题的成因，最后提出优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径。

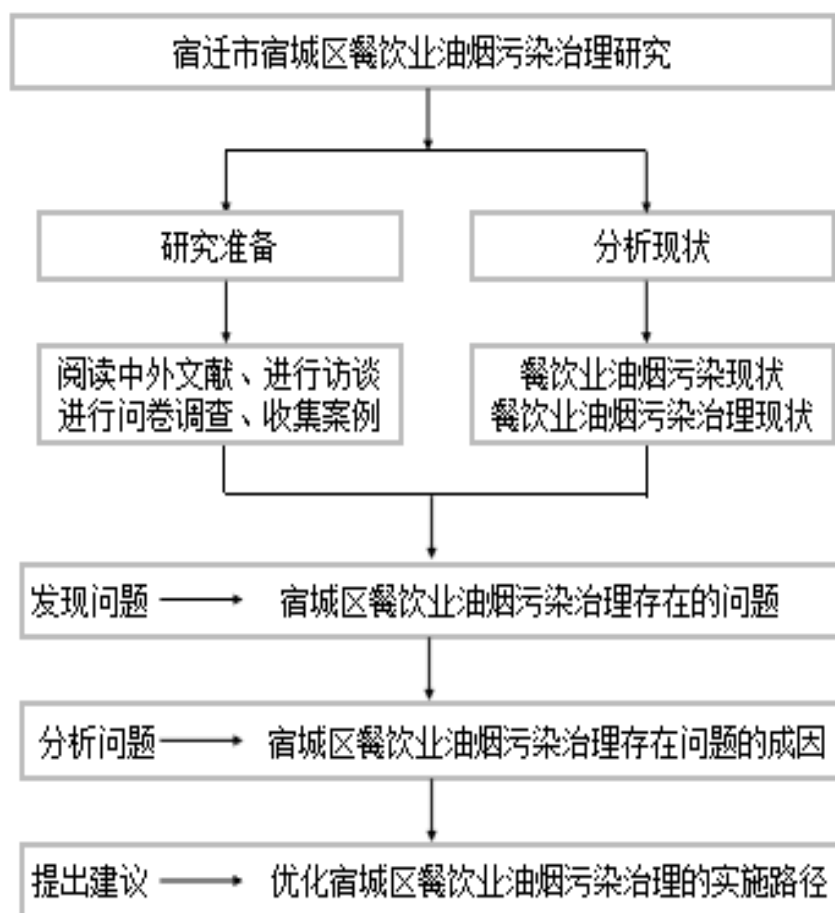


图 1-1 研究思路

1.3.2 研究方法

1.案例研究法。通过对宿城区餐饮业油烟污染治理的典型性案例进行分析研究，总结宿城区餐饮业油烟污染治理的各项措施、实际参与部门及各自职责、存在的问题和成因，并寻找相应的优化措施。

2.访谈法。通过访谈的形式，从餐饮业油烟污染治理一线工作人员、餐饮业经营者、油烟受害者及市民等角度，研究不同群体对宿城区餐饮业油烟污染治理的看法和具体做法，来了解宿城区餐饮业油烟污染治理的困难、体制机制、治理保障等情况，取得论文写作过程中的第一手资料，为充分分析问题和解决问题奠定基础。访谈中，每位访谈对象都认真回答了相关提问，相关情况见下表。

表 1-1 访谈对象基本情况

访谈对象	性别	年龄	访谈对象类别
F1	男	39	城管部门工作人员
F2	男	27	城管部门工作人员
F3	男	42	城管部门工作人员
F4	女	32	城管部门工作人员
F5	男	31	生态环境部门工作人员
F6	男	36	生态环境部门工作人员
F7	男	28	生态环境部门工作人员
F8	男	42	街道工作人员
F9	男	32	街道工作人员
F10	男	45	市场监管部门工作人员
F11	男	34	市场监管部门工作人员
F12	男	45	社区居委会工作人员
F13	女	53	社区居委会工作人员
F14	男	55	物业工作人员
F15	男	48	物业工作人员
F16	男	43	餐饮业经营者
F17	女	45	餐饮业经营者
F18	男	36	餐饮业经营者
F19	女	41	餐饮业油烟污染投诉者
F20	男	38	餐饮业油烟污染投诉者
F21	女	42	餐饮业油烟污染投诉者
F22	男	33	餐饮业消费者
F23	男	32	餐饮业消费者

3.实地研究法。实地深入到宿城区餐饮经营店铺，了解其净化设施安装、使用、维护情况；实地深入执法工作一线，深入了解餐饮业油烟污染的治理过程。通过实地研究，总结宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题和成因，有针对性提出解决问题方法。

4.问卷调查法。通过发放问卷调查，了解市民对宿城区餐饮业油烟污染治理工作的看法和建议，发现治理过程中存在的问题，从而有针对性解决问题，提高油烟污染治理成效。问卷共发放《宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理相关情况调查问卷》500份，有效回收 465 份，有效回收率 93%。

1.4 研究的创新点

一是在当前环境污染攻坚战背景下，针对城市环境治理的议题，以城市餐饮业油烟污染治理为具体内容，细化了城市环境污染治理工作的经验内涵，以此丰富我国环境治理的研究领域。二是采用了新颖多样的理论视角，以协同治理、网格化管理、精细化管理等理论为指导，分析了宿城区餐饮业油烟污染治理相关主体间的行为特征与互动关系，并提出具有可行性的餐饮业油烟污染治理优化路径，创新提出了餐饮业网络外卖入驻许可制度，创新提出了餐饮业店铺重新装修备案制度，创新提出了对餐饮业油烟污染检测鉴定证书效力期限界定，创新提出了对净化设施清洗维护周期的设定，创新提出了规范量化餐饮业油烟污染行政处罚自由裁量权。

第二章 相关概念及理论基础

2.1 相关概念

2.1.1 餐饮业油烟污染

生态环境部印发的《餐饮业油烟污染物排放标准（征求意见稿）》、河南省环保厅和质量技术监督局联合发布的《河南省餐饮业油烟污染物排放标准》等文件，对油烟概念进行了清晰的界定。油烟是指食物烹饪、加工过程中挥发的油脂、有机质及其加热分解或裂解的产物。餐饮经营单位如果没有按照《大气污染防治法》等相关法律规定选择适当的经营场所或者将产生的油烟废气超标排放，均会污染周边环境卫生，此为餐饮业油烟污染。

2.1.2 餐饮业油烟污染治理

治理是政府行政权力及行为如何运行、分配、组织的行政过程（包国宪等 2009）。餐饮业油烟污染治理就是政府通过各种行政权力及行为，比如出台规章制度、完善监管手段、加大保障力度、强化协同治理、加大运用技术手段等，去规范餐饮业经营者依法依规排放油烟，减轻或者消除餐饮业油烟污染对大气环境、市民健康的危害。餐饮业油烟污染治理内容具体包括对餐饮业店铺违规选址的治理、对未安装净化设施的治理、对露天烧烤的治理、对未按规定清洗维护净化设施的治理、对违规安装排烟通道的治理、对排烟不达标的治理等方面。

2.2 理论基础

2.2.1 协同治理理论

协同治理理论出自德国物理学家赫尔曼·哈肯的协同学，于上世纪七十年代首次提出。赫尔曼·哈肯（1976）指出，一个系统从混沌到有序的过程中必然有其内在的机制，对于复杂性系统，我们要能观察其全貌，把握序参数、内在机制，这个原理在政治、经济、社会中同样适应。协同治理理论经过这么多年发展，应用在新公共管理等方面越来越多。协同治理过程中，政府和群众共同协作、共同决策，为提供公共物品制定法律和规则（Chris Ansell et al 2008）。

我国协同治理研究起步较晚。解亚红（2004）对英国协同政府进行研究，觉得协同政府是整合各个相互独立的组织、跨部门之间合作，实现所要达到的共同目标，具体应该做到决策和目标的一致、组织的整合。协同政府分为政府同其他政府、政府内部部门的协同。我国现代协同治理理论更强调的是在社会治理的过程中，多部门参与

相互协调。其本质上要求政府各部门间通力合作，相互联系，使得公共管理效率和公共利益最大化（张仲涛和周蓉 2016）。胡颖廉（2016）认为，协同治理理论是社会科学的治理理论与自然科学中的协同理论共同结合的产物，强调的是治理过程中相互沟通并处理问题。协同治理提高了政府工作的效能，并提升其服务管理水平（陶勇 2019）。城市社区治理要党委统一领导，多部门合作，整合各项资源（李佳佳 2018）。郭烁和张光（2021）在研究城市协同治理时提出，城市协同社会治理，要以人民为中心，把握好主体、领域、区域方面的协调，不断增强市域社会治理的能力。市域的协同治理要做好以下几个方面：一是要有完整的组织框架，包括横向和纵向的组织框架；二是要加强法律制度的保障，运用法律方法解决市域问题；三是推行市域协同治理的考评机制，以促进有序、合规治理；四是做好市域协同社会治理的信息化工作，运用大数据、云平台、物联网等先进的技术手段管理城市。

2.2.2 网格化管理理论

网格化管理属于新公共管理，在我国社会管理中发挥极大的作用，目前已经在各大城市、社区普及。网格化管理应围绕党委、政府、社会、居民等参与主体，做好主体的结构设计以及管理制度的制定（蔡玉卿 2018）。荷兰学者范戴克（2006）在《新兴经济中的城市管理》中提到，城市管理水平的提高，必须要依托于现代化的信息技术。城市网格化管理，就是将城市管理区域统筹划分为很多网格一样的单元区域，利用信息化管理手段，共享信息，提高城管、环卫、物业等网格单元部门之间的联动和巡查管理（刘师常 2019）。同时，根据每个网格的责任划分，对各个网格全面把控，并进行动态管理（陈奕如 2020）。城市网格化管理，通过网络信息平台，发现并处理基层城市管理的各种问题，是城市治理实践的原创经验（孙柏瑛 2020）。网格化管理理论要求人在格上走，事在网中办。依托网格化管理手段，对城市管理中的餐饮油烟管理，起到事半功倍的作用。

我国城市网格化管理自 2004 年开始，经历了 17 年的发展变得日益成熟。城市网格化管理理念的产生并非偶然，它是在党的号召和政策指引下，为解决当前复杂的社会管理和巨大的城市管理压力应运而生的（杨海涛 2014）。2004 年，北京东城区在全国率先实施了万米单元网格城市管理新模式，将辖区划分成 1600 多个网格，并明确相应网格责任人，运用信息化手段管理城市，城市管理效果显著提升，受到了中央和全社会的关注（陈平 2005）；2005 年到 2007 年，中国住房和城乡建设部先后分三批相继确定了深圳、成都、重庆高新区等 40 个城市（区）为网格化管理试点城区（胡孝红 2014）；2009 年，住房城乡建设部印发了出台相关文件，在全国范围内推广数字化网格化管理。2013 年，十八届三中全会提出，政府及相关部门，要重视并完善城市的网格化

管理，不断提高政府城市管理能力。城市飞速建设，促进城市规模和人口不断扩大增加，运用好网格化城市管理模式才能保障城市健康运行（王日晨 2020）。城市管理网格化，有利于整合资源，畅通群众反映城市管理问题渠道，规范城市管理问题处理流程，提高城市管理效率（陈小艳 2020）。

2.2.3 精细化管理理论

精细化管理理论在二十世纪初由泰勒提出，发表在《科学管理原理》一书，这是最早的精细化管理书籍，一开始精细化管理主要用于企业上，但随着精细化管理理论不断完善，精细化管理理论被广泛应用于社会管理的方方面面（余池明 2020）。我国第一次提到精细化管理的杨希冈和袁文刚（2000）指出精细化管理的精在于精明和精心、细在于细化和量化。

当前，我国城市化异常迅猛，人口不断涌入城市，相应的城市管理的任务越发艰巨。城市的建设发展和治理水平，直接关乎城市居民的生活质量、城市品质。城市的管理涉及居民生活、工作的方方面面，必须精细化管理，在细节上下足“绣花”功夫（李洪兴 2019）。城市精细化管理是城市科学发展理论的最新成果，是新时代新型城镇化的新内涵，精细化管理是新时代下国家的要求和人民的期盼（杨雪锋 2021）。城市精细化管理既需要政府相关部门的协同参与，又需要社会公众的具体参与（薛泽林 2020）。城市精细化管理要有科学方法、严谨措施、长效机制，实行精细化城市管理是对城市对民众的负责（隋涛 2010）。精细化管理的水平，是衡量当今城市现代化程度的重要指标，快速城镇化、城市管理日益复杂、城市发展不平衡这些因素的存在，要求城市管理必须要精细化（汤文仙 2018）。城市精细化管理要重视法治建设，要进一步完善细化城市管理的相关法律法规，才能推动城市管理精细化（钱立功 2021）。城市精细化管理要以人民为中心，要着重提高人民的幸福指数，并让人民参与其中（孙红丽等 2019）。城市精细化管理要制定完善相关管理规范，依照制定的管理规范开展精细化管理，不断提高城市的精细化管理能力（张岚兰 2021）。

第三章 宿城区餐饮业油烟污染及治理现状

宿城区，是宿迁市的主城区，是宿迁市的政治、经济、文化中心。根据《省政府关于同意变更宿迁市宿城区宿豫区和沭阳县部分行政区划的批复》，截至 2021 年 3 月，宿城区辖域面积 941 平方千米，辖 10 个街道、8 个镇、1 个乡和 2 个乡镇级园区，区人民政府驻双庄街道（江苏省人民政府 2021）。《宿迁年鉴 2022》显示，宿城区 2022 年全区经济保持稳中有进，稳中向好的发展态势，高质量发展迈出坚实步伐。全区生产总值 463.91 亿元，第一、二、三产业分别为 31.36 亿元、124.87 亿元、307.68 亿元，一、二、三产业投资分别占总投资比重为 6.76%、26.92%、66.32%（宿迁年鉴编辑委员会 2022）。从以上数据可以看出，宿城区主要产业结构为第三产业，第三产业经济较发达。

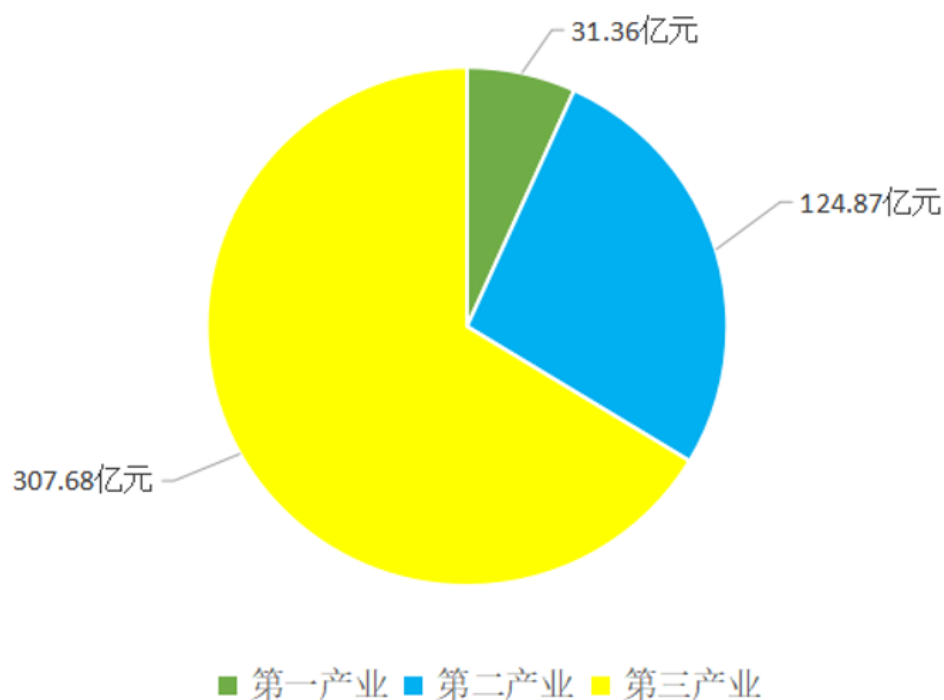


图 3-1 宿迁市三大产业生产总值

3.1 餐饮业油烟污染现状

餐饮业作为第三产业，随着宿城区城市化快速推进而飞速发展，全区餐饮店数量也逐年递增。但是，相关餐饮业油烟监管未及时跟进，致使宿城区餐饮业油烟污染随着餐饮店铺数量的增加而增多，且呈现出数量多、分布散、类型各异的特点。

据统计，全区共有各类餐饮门店（含职工食堂）计 1560 家，其中，大型餐饮店铺

近 100 家，其它均为中小型餐饮店铺。从店面布局来看，餐饮店铺主要分布在古城街道、项里街道、河滨街道、双庄街道、幸福街道，上述街道也成为油烟污染扰民投诉的多发区域。虽然餐饮店铺主要集中在上述几个街道，但是分布位置比较散，存在于各个小区住宅底商、各商住楼、各大商场广场、特色商业街等各个地方。从经营种类上看，基本涵盖了烧烤、小吃、外卖、炒菜等各种类型。根据餐饮业油烟污染投诉举报数据统计显示，市民对餐饮业油烟污染的投诉与餐饮店铺经营范围、油烟排放量有很大关系，其中烧烤类餐饮店铺由于产生油烟较多，投诉问题相对比较突出。餐饮业油烟污染数量多、分布散、类型各异的特点，加大了监管部门的监管难度，不断滋生油烟扰民、环境污染等问题。

3.2 餐饮业油烟污染治理现状

3.2.1 楚街微山湖路餐饮业油烟污染治理案例

(1) 案例介绍

宿城区楚街，建成于 2004 年 11 月，是宿迁市第一条集餐饮、娱乐、购物、旅游、文化为一体的商业步行街，被人民日报等主流媒体评为“中国最具文化特色的商业街”。楚街南门西侧微山湖单行道路段，是楚街主要的餐饮集聚区，餐饮经营店铺众多，且多以烧烤、大排档为主。单行道餐饮集聚区距离居民小区比较近，有的油烟管道排出口安装在居民小区内部，周边小区居民长期受到油烟污染困扰，因此关于此处的餐饮业油烟污染投诉不断，相关情况见图 3-2。



图 3-2 微山湖路餐饮店铺分布图

宿城区于 2018 年 3 月,着重对此区域开展餐饮业油烟污染治理。首先,城市管理部门工作人员与街道环卫办工作人员梳理出被投诉的油烟污染主体,并以此为重点,城管部门工作人员挨家挨户检查餐饮业经营者是否安装油烟净化设施,对未安装油烟净化设施的,依据《大气污染防治法》八十一条第一款规定依法下达责令整改通知书,限期要求餐饮业经营者进行整改,加装油烟净化设施;对未限期整改的,依据一八一十八条第一款,进行行政处罚。同时,政府向餐饮业经营者推荐第三方净化设施安装销售服务商,负责对净化设施统一安装,餐饮业经营者也可以自主选择购买其他商家油烟净化设施,但相关净化设施必须经过城管部门检查检验,确保相关规格符合实际使用需求后才能安装使用。

经过对此区域净化器的安装排查,该区域油烟净化设施已经全部安装,但是,附近居民投诉依然不断。城市管理部门与街道环卫办邀请第三方净化设施销售安装服务商,再次对该区域各餐饮店净化设施进行核查,主要核查净化设施的安装是否符合规范。首先检查净化设施安装数量、功率型号是否能满足实际使用需求。经核查,很多店铺自主的净化设施数量、功率严重不足,无法满足实际油烟排放的净化需求。其次检查排烟风机安装是否符合规范,经核查很多餐饮店铺排烟风机功率过小,排烟能力低;还有风机安装在净化设施之前,降低了净化和排烟效率。城市管理部门针对存在以上问题的商家,下达了责令改正通知书,要求限期整改,更换或加装油烟净化设施、排烟风机,以确保油烟充分净化、达标排放。经过城管部门与街道工作人员的普法、劝解,相关餐饮业经营者均对油烟净化设施及排烟风机进行了整改。

经过对净化设施、排烟风机的责令整改,该区域油烟排放量明显减少,油烟污染投诉也相应减少,但是并未停止。为进一步明确油烟污染源头,同时应投诉市民的要求,需要对各餐饮店铺油烟排放情况进行检测鉴定。区域管部门希望生态环境部门开展油烟污染检测并出具检测报告,明确各餐饮店铺排放油烟是否达标。但区生态环境部门表示其已经不再开展油烟检测业务,生态环境部门的相关环保检测服务均外包给第三方以减轻行政相对人的质疑。后经各方协调,2018 年 5 月,由属地街道出资,城市管理部门、生态环境部门参与,由第三方油烟检测机构,对该区域餐饮店铺油烟排放情况进行检测。经检测,大部分餐饮店油烟排放均符合标准。然而附近居民对此说法并不认同,认为油烟污染依然存在,影响其正常工作生活,部分居民要求二次检测。但是,油烟检测花费巨大,各部门均不愿意出资进行二次检测。

《大气污染防治法》规定,禁止在住宅楼、未设立专用烟道的商住综合楼、与居住楼相邻的商业楼层内新建、改建、扩建产生油烟、异味、废气的餐饮服务项目。宿城区楚街单行道的商铺在规划建设的时候,均未安装建设专用烟道,相应的排烟通道均为餐饮业经营者自己搭建,各店铺安装标准不一,从而造成油烟污染。为进一步解

决此区域油烟污染难题，确保附近居民满意。区城管部门、生态环境部门、街道、餐饮店附近居民代表联合会商，并确定了修改排烟管道朝向的治理方案，将原有排烟朝向小区内的排烟管道改向朝向沿街方向。由于该区域商铺均未配置专用油烟管道，且厨房均在商铺后端位置，靠近小区，远离沿街，将油烟排向改为沿街方向需要加装 10 多米长的排烟管道，为不影响排烟效率，还要加装大功率排烟风机，这也增大了商家的投入成本，很多商家此时已经不愿意配合甚至有抵触情绪。执法人员逐家做工作，动之以情，晓之以法，最终确保了该区域餐饮业经营者油烟管道朝向均改到沿街方向。经过对油烟管道朝向的改造，此区域空气质量明显好转，小区内居民投诉也大幅减少。

然而好景不长，仅仅维持一个月左右，关于此区域油烟污染的投诉又开始增加。这主要是因为，新加装和更换的油烟净化设施未及时维护，造成净化设施净化效果逐渐降低。同时，由于监管的时间限制，很多餐饮业经营者在 24 点之后，进行店外烧烤，或者关闭净化设施经营，造成油烟污染加剧。为此，区城管部门、街道协同第三方净化器销售安装服务商，对该区域油烟净化器维护情况进行检查；同时区城管局、属地街道成立夏季夜班巡查队伍，专项巡查此区域夜间露天烧烤的行为，加大对此区域店外露天烧烤的监督管理，城管部门依据《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》，对露天烧烤行为按照出店经营行为进行行政处罚，但是相应的行政处罚数额并不是很大。

为进一步巩固油烟污染治理成果，宿城区出台了《宿城区餐饮单位油烟污染防治导则》，进一步规范经营选址、净化设施安装标准、油烟排放标准等餐饮业油烟污染治理细则。同时，宿城区城市管理局、生态环境局、市场监督管理局联合向此区域餐饮业经营者发放《致全区餐饮单位业主的一封信》、《宿城区餐饮单位油烟污染防治导则》等宣传材料，以此提高餐饮业经营者环保法律意识和油烟排放规范。

为有效杜绝油烟污染主体的新增，依据《宿城区餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动管理办法》，城市管理局、生态环境局、市场监督管理局、街道等部门对新申请的餐饮业经营主体严格审查，城管部门审查其净化设施是否安装规范、生态环境部门审查其选址是否规范，待城管部门和生态环境部门现场审查完成后，市场监管部门再开展《食品经营许可证》的申请审查工作。对于现场审查不符合规范的，依法查处取缔，从源头上杜绝餐饮业油烟污染主体的新增。

（2）案例分析

通过对以上案例分析，我们发现宿城区在餐饮业油烟污染治理过程中，有很多问题值得进一步深入思考。

一是餐饮业店铺规划布局不合理。宿城区楚街是一条集餐饮、娱乐、购物、旅游、文化为一体的商业步行街，人流量非常大，餐饮消费需求也非常多，但是距离周边新和园、名人国际等小区较近；加之该区域商铺没有专用排烟通道，餐饮店铺排放油烟容易污染周围环境卫生，造成周边居民投诉不断，进而引发一系列社会矛盾。虽然政

府对该区域油烟污染问题很重视，但是由于规划布局滞后，并不能从根本上解决此区域的餐饮业油烟污染问题。

二是油烟污染检测应用不足。案例中之所以使用油烟污染检测手段，是为了进一步明确油烟污染源头。但是由于油烟污染检测主体责任不明确、检测结果效力界定不明确，造成油烟污染检测运用比较被动。首先是油烟污染检测主体责任不明确。餐饮业经营者认为自己的排烟合规，如果监管部门认为所排放的油烟违规，需要出具油烟污染检测报告，行政执法过程中，行政部门负有举证责任，因此相关费用理应由政府部门承担。宿城区生态环境局表示，依据《宿迁市城市管理相对集中行政处罚权试行办法》，相关油烟污染排放的监督管理权力，已经划转到城市管理部门，生态环境部门不再行使包括油烟污染检测在内的相关权力。城管部门认为，没有相关的检测设备仪器和检测技术人员，无法独立开展油烟检查。餐饮业经营者、城管部门、生态环境部门均不认同自身负有油烟检测的责任，最后由街道牵头，委托第三方开展油烟污染检测，检测费用最终也由街道垫付。检测主体责任不明确、检测费用保障不足，也致使宿城区在餐饮业油烟污染治理过程中，油烟检测应用不足，只有在矛盾特别突出的情况下才使用该技术手段。其次是餐饮业油烟污染检测结果的效力不明确。在油烟检测结果出来后，相关检测结果合规的情况下，仍有投诉市民不认同检测结果，认为检测具有偶然性，希望二次或者多次检测。而政府部门对油烟污染检测结果的效力也没有明确的规定，油烟污染检测的有效期限不明确，通常结合现场净化设施维护使用、排烟管道架设等情况进行推断，不具有信服力。

三是执法力度不高。宿城区楚街微山湖路油烟污染投诉问题已经持续很多年，但是一直没有得以彻底解决，主要原因还是各部门执法力度不高。案例中，在对此区域餐饮业油烟污染治理过程之中，宿城区执法部门多以普法、劝导为主，处罚为辅。虽然城管部门、生态环境部门最后对部分违规排放油烟行为进行了处罚，但是处罚的额度不高，不能够真正引起餐饮业经营者的重视。

四是各部门履职不实。案例中，物业部门、社会居委会并没有充分参与到此区域的餐饮业油烟污染治理工作之中，以至于相关的劝导工作主要由执法人员开展，并未充分发挥好社区人员、物业人员的劝导优势。从案例中，我们发现，该区域的餐饮业油烟污染治理工作主要以城管部门、生态环境部门、街道部门为主，其他部门参与较少。此外，参与的几个部门之间存在权责不明情况，比如油烟污染检测的权责不明确。

五是监管不全面。首先是对净化设施清洗维护监管不彻底。执法部门对净化设施维护情况开展检测，需要大量的人力物力和时间，在实际油烟污染治理过程中，对每家净化设施维护情况定期检测难以实现。针对净化设施维护的检测只在特定情况下进行，比如市民和餐饮业经营者矛盾比较突出的情况下、餐饮业经营者被反复投诉情况

下。另外，监管部门对于净化设施的清洗维护周期，没有严格的界定，实际餐饮业油烟污染治理过程中，对清洗周期的界定多凭主观判断。这些情况，使得净化器的清洗维护监管不够彻底。其次是监管时间不全面。对该区域的夜间巡查多集中在夏季，主要为了应对夏季烧烤油烟投诉问题，因此该夜间巡查监管具有阶段性，餐饮业油烟污染监管巡查未能真正实现常态化全时间段监管。

3.2.2 治理的主要措施

（1）强制餐饮业经营单位安装油烟净化设施

宿城区城管部门、属地街道安排专人，对区内重点餐饮集聚区集中治理，重点检查餐饮业单位是否安装油烟净化设施，对未按要求安装和使用油烟净化设施的餐饮业经营者，下达责令改正通知书，要求其限期内完成油烟净化器的安装和使用。同时，宿城区政府与第三方环保公司签订合作协议，鼓励餐饮业经营者安装使用第三方公司提供的油烟净化设施，确保净化设施选择符合规范，油烟净化器安装费用由区财政负责兜底。

（2）全面清理露天烧烤

宿城区城管局联合属地街道、生态环境部门开展整治露天烧烤清除整治行动，划定区域红线，禁止区域内存在露天烧烤经营活动。着重对 24 街古黄河、水韵城大排档、西楚菜市场、楚街南门等辖区内露天烧烤集中区域开展集中整治，对以上区域露天烧烤店铺统一关闭，停止经营。同时，宿城区城市管理局、属地街道专门成立夜餐饮油烟污染巡查小组，主要负责夜间露天烧烤的巡查和管理工作，杜绝餐饮业经营者夜间尤其是深夜的露天烧烤、排放油烟的行为，保障城市夜间空气质量，弥补了夜间餐饮业油烟管理的盲区，做到露天烧烤管理工作全天候。对于发现的露天烧烤、店外经营的行为，发现一起，查处一起。

（3）对餐饮业经营者定向宣传

宿城区城市管理局、生态环境局、市场监督管理局联合制作了《致全区餐饮单位业主的一封信》，并挨家挨户向全区所有餐饮服务单位发放，张贴在餐饮店比较显眼位置，主要宣传餐饮油烟项目建设及经营的相关法律规定、违法行为的处罚措施等。通过宣传，让餐饮服务业经营者对油烟污染相关法律有了更加清醒的认识，对违法行

（4）细化餐饮业油烟污染治理相关标准

宿城区城管委发布《宿城区餐饮单位油烟污染防治导则》，对餐饮单位选址、净化设备选取、油烟排放标准、噪音标准、安全标准等进一步明确细化。一是细化了餐饮单位的选址依据，规定了新建餐饮项目的选址要求。禁止在需要特殊保护的区域新建和扩建餐饮项目。严格控制在距离居住区或居住小区等建筑物集中区域边界及环境

敏感目标边界水平间距 30 米范围内新建餐饮项目。在距离居住区较近或居住小区新建餐饮项目的，居住小区商业用房应配备集中排烟道，同时事先须征求周边居民的意见，征得同意后方可建设。二是细化了排烟管道的安装标准。规定了排烟管道应密封无渗漏，排烟管道出口朝向应避开居民楼及其他易受影响的建筑物，不得直接朝向街道、排入城市下水道。油烟净化后，烟道到周围环境敏感目标至少 20 米；净化并除异味后，到敏感目标至少 10 米。餐饮住所主体结构不高于 15 米时，油烟管道口要伸出房顶；如果住所主体高于 15 米，油烟管道口也要高于 15 米。三是细化了净化设施的使用规范。规定了餐饮单位的净化设备油烟排风量以及配套空间应与其规模相适应，比如建筑面积 $\leq 100\text{ m}^2$ ，净化设备风量宜设置 $4000\sim 8000\text{ m}^3/\text{h}$ ，油烟净化设备设置专用面积 4 m^2 ；建筑面积 $101\sim 200\text{ m}^2$ ，净化设备风量宜设置 $6000\sim 14000\text{ m}^3/\text{h}$ ，油烟净化设备设置专用面积 $5\sim 8\text{ m}^2$ ，详细情况见表 3-1。安放净化设施的专用区域至少高 1.5 米，净化设施维护一侧与建构筑物距离至少为 0.45 米，同时，油烟净化设施应该安装在风机前面。

表 3-1 不同规模餐饮单位的净化设备油烟排风量以及配套空间要求

建筑面积 (m^2)	≤ 100	101 至 200	201 至 500	501 至 1000	1001 至 2000	每增加 500
净化设备风量 (m^3/h)	4000 至 8000	6000 至 14000	10000 至 24000	20000 至 40000	30000 至 70000	增加 4000 到 6000
油烟净化设备设置专用 面积 (m^2)	4	5~8	6~10	9~12	16~30	增加 3

(5) 实行餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动制度

为进一步建立健全全区餐饮经营许可联审会商、协同治理机制，不断强化大气污染治理源头管控工作，宿城区城市管理委员会印发了《宿城区餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动管理办法》，规定市场监管局在发放《食品经营许可证》前需经城管局、生态环境保护局现场审核验收并通过。城管部门主要负责核查餐饮单位是按相关标准配备了油烟净化装置，油烟净化装置维保手续是否齐全，是否违法建设等。生态环境保护部门主要负责核查餐饮单位选址是否符合环境保护要求，噪音控制等是否符合要求等。市场监管部门按相关法律规定，对餐饮单位的食品安全设施、食品加工操作流程、食品安全管理队伍、制度建立等进行核查等。根据“谁审批、谁监管，谁

主管、谁监管”等原则，对因不符餐饮业选址要求或者油烟排放标准的，相关部门及时抄告市场监管部门，由市场监管部门牵头，不予核准通过的审批部门负责查处取缔，属地镇街道配合。

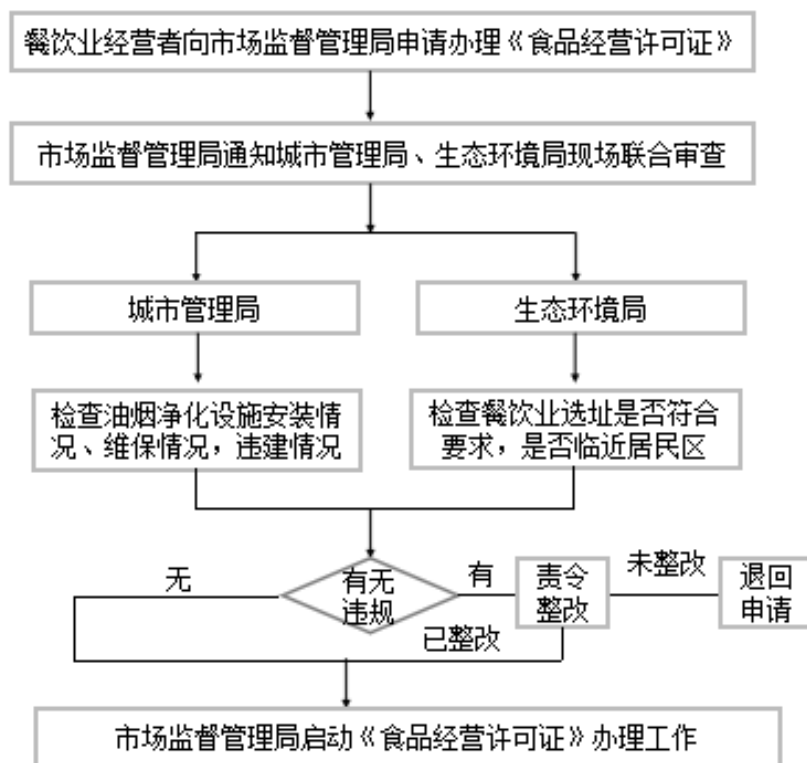


图 3-3 宿城区餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动管理流程图

3.2.3 治理的主要参与主体及责任

宿城区餐饮业油烟污染治理工作主要由城管委牵头，街道、城管、生态环境、市场监管等部门共同参与，并在各自职责范围内行使各自职权。

街道办事处的主要负责辖区内餐饮业油烟污染治理的全面工作，包括餐饮业净化设施安装使用管理、油烟排放监督管理、露天烧烤管理等各个方面工作，并协同配合好城市管理、生态环境等职能机关做好餐饮业违法违规行为的执法处罚工作。

城市管理部门主要负责餐饮业落地后的油烟监管与执法工作，确保各餐饮业经营者能够安装油烟净化设施，正确维护和使用油烟净化设施，并对违反相关规定的餐饮业经营者，按照《大气污染防治法》、《江苏省大气污染防治条例》责令整改、行政处罚。同时可以对店外露天烧烤，按照《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》，参照出店经营、占道经营进行行政处罚。

生态环境部门主要负责露天烧烤、餐饮店铺选址的监督与执法工作，确保餐饮业经营者不在城区禁止烧烤区域内进行露天烧烤，按法律规定选择餐饮业店铺经营场所，对违法相对方，按照《大气污染防治法》进行责令整改、行政处罚。

市场监管部门在办理餐饮业经营相关证件时，负责通知餐饮业经营单位，联系城市管理部门、生态环境部门进行现场核查是否符合经营选址条件、是否按规定安装使用油烟净化设施，经城管、生态环境部门确认同意后，依据《食品安全法》、《食品经营许可管理办法》等，启动《食品经营许可证》办理流程。

第三方企业主要负责餐饮业油烟净化设施的安裝，油烟污染检测鉴定，油烟在线监测系统的安裝维护工作。

3.2.4 治理获得的成效

通过近几年油烟污染治理行动，宿城区餐饮业油烟污染治理工作取得了很大的成效。

一是空气质量明显好转。在餐饮业油烟污染治理行动之前，宿城区餐饮业经营单位很多并未安装油烟净化设备，将油烟直排到空气之中，造成了严重的油烟污染。个别油烟污染严重区域，空气中漂浮的黑色、灰色油烟清晰可见，油烟味道可以扩散到几百米远。自宿城区餐饮业油烟污染治理工作开展以来，累计对全区范围内共计 1560 家餐饮经营单位巡查诊断，检查其是否安装了油烟净化设施，诊断其油烟净化设施的安裝使用是否符合规范。共更换、安裝了 500 余台油烟净化设备，餐饮业经营单位基本全部安裝了油烟净化设施；累计关闭了 30 多家无证经营的餐饮业店铺，查处了 50 多起餐饮业油烟污染违法行为。着重对雅典城西区餐饮集聚商铺、楚街单行道餐饮集聚商铺、24 街区餐饮集聚商铺、金鹰小区餐饮集聚商铺等油烟污染严重区域的餐饮经营店铺分别集中进行了停业整改，改变油烟排放朝向，更换老旧净化设施，加大净化器使用维护，降低或者消除油烟污染对周边居民的影响。对违规露天烧烤集中整治，取缔了水韵城南侧、古河边周边等露天烧烤集中区。通过一系列的治理整改，原有街区烟雾缭绕的情况不复存在，油烟污染情况明显减少，城市空气质量明显好转。如下图所示，根据宿城区最近几年的政府工作报告统计数据显示，宿城区 2018 年至 2022 年的 PM_{2.5} 逐年下降，PM_{2.5} 数值由 2018 年的 52 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 下降到了 2022 年的 36.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，详细情况见图 3-4。

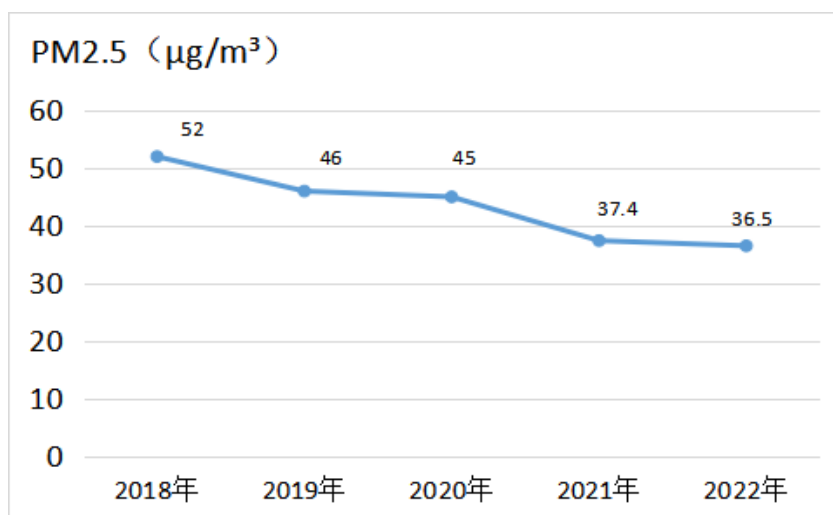


图 3-4 宿城区 2018 年至 2022 年 PM2.5 数值

二是油烟投诉总量明显减少，餐饮业油烟污染治理工作得到大多数群众的肯定认可，政府公信力加强。随着环保理念逐渐深入人心，群众对餐饮业油烟排放要求越来越高，投诉举报意识也越来越强。餐饮业油烟污染治理行动开展以来，虽然餐饮业油烟污染投诉占各类投诉比重依然很大，但是油烟污染类投诉案件总量、信访案件量逐年减少。比较突出的油烟污染问题，得到了各级领导的重视，亟待解决的油烟污染矛盾问题，由领导挂牌督战，一案一策，基本得到解决。民众对于政府部门关于油烟污染治理成效大多表示认可，政府公信力有大幅度提升。

调查问卷统计结果显示，宿城区群众对政府油烟污染治理工作不满意的比例仅为 14.6%，大多数群众对政府的餐饮业油烟污染治理工作表示认可，具体详细情况见图 3-5。

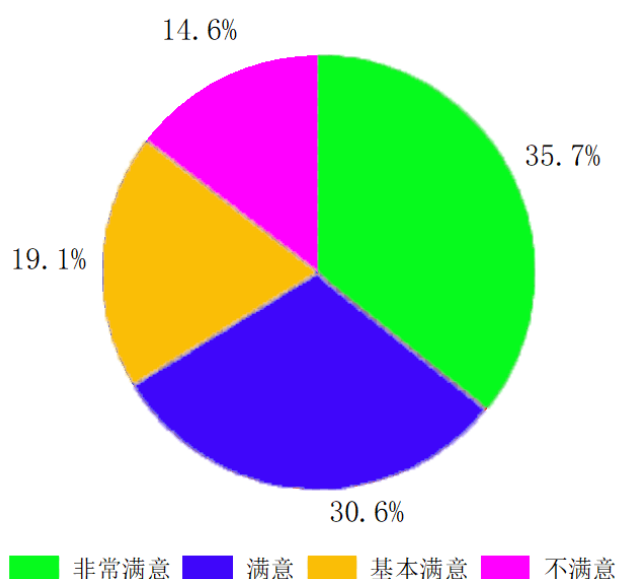


图 3-5 群众对政府餐饮业油烟污染治理工作的满意度调查统计数据

三是对新增餐饮单位管理日渐成熟，有效控制油烟污染餐饮单位数量的新增。《宿城区餐饮单位油烟污染防治导则》、《宿城区餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动管理办法》的发布实施，政府相关部门从源头上对新设立餐饮单位进行选址、净化设施安装等方面的审核，确保新增餐饮单位能够依法依规选址、达标排放油烟，极大程度上杜绝了新增油烟污染行为的发生。

第四章 宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题及成因

宿城区餐饮业油烟污染治理工作虽然取得了一定的成效，但是油烟污染问题仍未得到彻底解决，很多油烟污染问题依然突出。同时，我们还要防范油烟污染问题的复发，做好常态化油烟污染治理工作。要想全方位做好餐饮业油烟污染的治理工作，我们要找到餐饮业油烟污染治理存在的深层次问题，从根底挖掘餐饮业油烟污染治理存在问题的成因，用精细化、智能化、数字化等手段，系统化、常态化开展餐饮业油烟污染治理工作，切实提高和巩固餐饮业油烟污染治理的成效。

4.1 宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题

4.1.1 餐饮业店铺规划布局不合理

科学规划合理的餐饮业发展规划，是从源头上杜绝餐饮业油烟污染的第一道工序。《大气污染防治法》八十一条第二款规定，餐饮业店铺不可以设立在住宅底商以及未配备专用烟道的临街商铺，旨在让餐饮业店铺尽可能远离居民生活区、办公区，减少其油烟排放对民众的影响。但是，宿城区在餐饮业油烟污染的治理过程中，发现宿城区餐饮业店铺规划布局不合理问题比较突出，因规划布局不合理造成的油烟污染情况比例较大。调查问卷数据显示，超过半数以上市民认为宿城区餐饮业店铺规划布局不合理，相关情况见图 4-1。

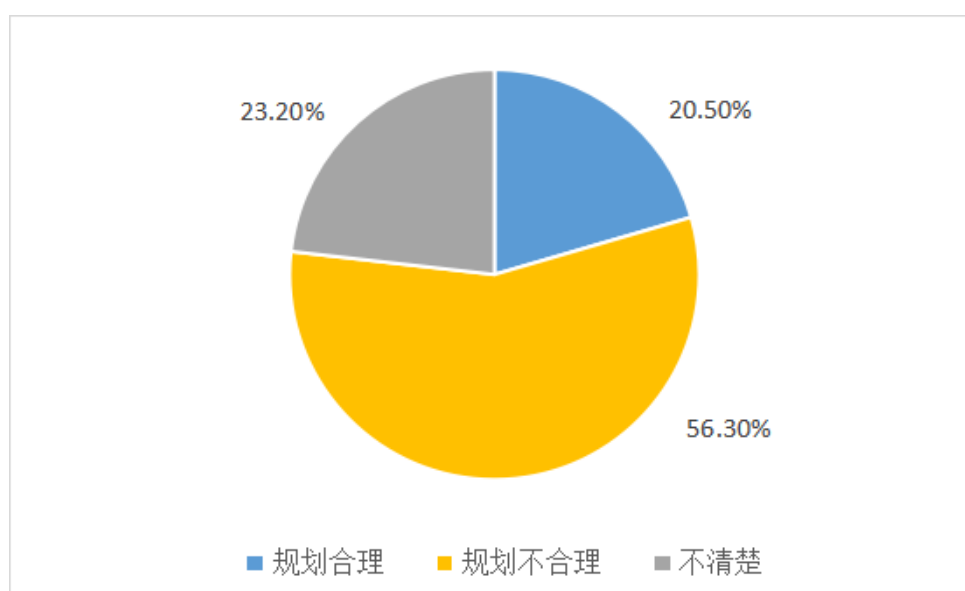


图 4-1 宿城区餐饮业店铺规划布局是否合理调查统计数据

宿城区餐饮业规划布局不合理，主要体现在三个方面，一个是规划布局的餐饮业

店铺空间分布不合理，二是规划布局的餐饮业店铺数量过少，三是专用烟道规划配备不足。根据调查数据显示，78%调查对象认为宿城区餐饮业规划布局的空间分布不合理、66%调查对象认为餐饮店铺规划数量不足、58%调查对象认为专用烟道配备不足，相关情况见图 4-2。正如第三章案例中所述，楚街作为宿城区集餐饮、娱乐、购物、旅游、文化为一体的商业步行街，但是距离小区居民较近，所规划商铺未配备专用排烟通道，造成了油烟污染扰民现象的发生。

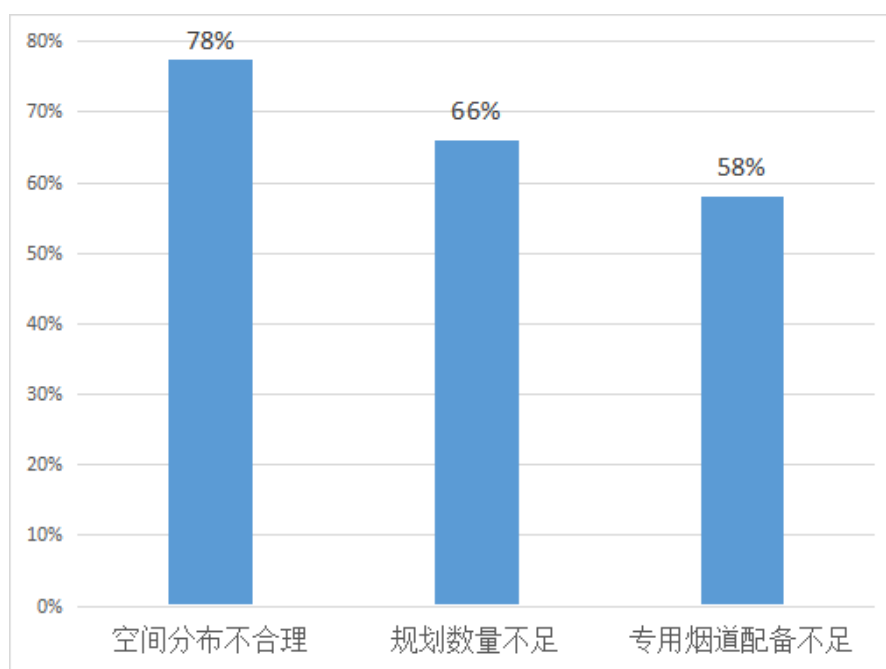


图 4-2 宿城区餐饮业店铺规划布局不合理表现形式调查统计数据

宿城区规划布局的餐饮区中，符合规范且配备专用烟道的餐饮业店铺，主要集中在宝龙城市广场、水韵城、吾悦广场、苏宁广场等商业区域。这些区域多集中于城市中心，分布不均匀，辐射范围有限，无法满足广大群众就近就餐需求。被访者 F6：由于餐饮业规划布局不合理，符合法律规定的餐饮业经营商铺数量不足，造成很多商家违规选址，从而产生油烟污染投诉问题。宿城区规范布局的餐饮业店铺数量有限，无法满足餐饮业经营者店铺开设需求和消费者的餐饮消费需求。这也致使很多餐饮业经营者将店铺开设在住宅底商、未配备专用烟道的商住综合楼。这些区域楼上或者附近即为居民区，周边居住人群较多，卫生防护距离不足，虽然在一定程度上方便居民就近就餐，但是饭店开设后所排放的油烟距离周边居民也较近，油烟污染对周边居民的影响也越大。另外，由于很多规划布局的餐饮业店铺没有配备专用排烟通道，餐饮业经营者只能自己安装架设临时排烟通道，但是安装的排烟通道的直径、排烟朝向、高度各式各样，不符合安装使用规范，致使排放的油烟不达标，危害周边居民健康。被访者 F1：我们在餐饮业油烟污染的治理过程中发现，很多规划布局的餐饮业店铺没有

配套的专用排烟通道，造成很多商家自己加装排烟通道，这些自己加装的排烟通道既存在安全隐患，又占用空间，同时排烟效果远不如专用排烟通道。

4.1.2 餐饮业油烟污染检测技术应用较少

被访者 F16:投诉人举报我们油烟排放超标，必须要有相关检测数据啊，如果没有数据证明，我们是不会承认自己违规排放油烟的。餐饮业油烟污染检测，是确定餐饮业经营者是否违规排放油烟的重要技术手段，在餐饮业油烟污染治理中至关重要。被访者 F2:我们在实际的餐饮业油烟污染治理过程中，很少应用油烟污染检测技术，因此不能及时准确知道餐饮业排放的油烟是否达标，造成对违规相对人的责令整改、行政处罚相对滞后。通过访谈及实地研究得知，虽然餐饮业油烟污染检测在餐饮业油烟污染治理中至关重要，但是宿城区在开展餐饮业油烟污染治工作中，很少应用油烟污染检测技术手段，城管、街道等部门主要通过检查油烟净化设施、排烟管道、风机的安装和使用是否符合法律规范，来确定餐饮业经营者是否违规排放油烟。这样虽然也能确定部分餐饮业经营者是否违规排放油烟，但是具有一定的局限性，只能确定不按照相关法律规定安装净化设施、排烟管道、风机的餐饮业经营者违规，不能确定按照相关法律规定安装净化设施、排烟管道、风机的餐饮业经营者排放油烟就能够达标，致使很多餐饮业油烟污染行为不能及时发现和治理。被访者 F20:我们投诉商家违规排放油烟，商家或者政府相关部门如果认为投诉内容不真实，应该证明投诉的商家排放油烟合规，才能让我们信服，但是政府相关部门只是告诉我们他们处理过程，表示他们正在督促商家如何整改，已经做了哪些整改，但是并没有直接证明整改后的油烟排放能够达标。通过访谈及第三章案例得知，政府部门在处理油烟污染投诉举报的时候，较少应用油烟污染检测技术来确定餐饮店铺整改前或者整改后的油烟排放是否达标，油烟污染检测大多在投诉方强烈要求、或者油烟污染案件矛盾比较激化的情况下，才开始使用，弱化了餐饮业油烟污染的治理效果。

4.1.3 餐饮业油烟污染执法力度偏低

被访者 F4:我们每天的执法工作很多，往往是哪个案件催的急或者投诉多就优先处理哪个，如果投诉者不再投诉或者上级不再交办可能会放一放，优先处理其他案件。参与餐饮业油烟污染治理的各部门执法人员，均身居一线，每天处理着各类各样的矛盾与投诉。在实际执法过程中，每个执法人员所负责的区域、案件数量、种类都非常多，部分执法人员疲于应对，只是追求投诉问题的处理与回复，致力于投诉者不再投诉举报，造成油烟污染案件未及时进行严格执法，并不能积极彻底杜绝油烟污染的影响。被访者 F19:在实际的餐饮业油烟污染执法过程中，执法人员的执法力度并偏低。比如，我们对产生油烟污染的店铺只投诉一次，执法人员可能并不会真正去执法处罚，只有在我们多次投诉情况下，执法人员才会真正的严格执法。在很多情况

下，我们感觉投诉的问题处理效率不高，就不再进行投诉了，很多违法排放油烟的行为没有受到应有的处罚。被访者 F20：我们投诉举报的油烟污染问题，对违法行为的执法力度不够高，对店铺老板的震慑作用不够大。通过访谈中了解到，很多投诉举报者认为执法部门对餐饮业油烟污染的违法行为执法力度偏低，往往以责令整改为主。执法人员执法力度偏低，对餐饮业经营者违法震慑力不足，餐饮业经营者不能充分认识到自己违规排放油烟行为的严重性，认为别的居民能够忍受，为什么投诉者就不能忍受，不能积极对存在问题整改彻底。在执法部门检查、执法的时候，商家比较配合，能够合理使用净化设施，承诺积极整改存在的问题，确保油烟达标排放。但是在检查、执法之后，商家可能又不再重视餐饮业油烟污染问题，认为执法部门最多再次责令整改，不会处罚，或者象征性处罚。这也造成很多餐饮业店铺油烟污染情况反复，相关投诉不断。

4.1.4 餐饮业油烟污染治理部门履职不实

被访者 F3：很多部门对自己的职责履行不充分，比如物业部门对店铺经营用途的管理不实。餐饮业油烟污染的治理包含了餐饮业单位落地前的审批、落地后的日常管理以及违法行为发生后的调查、取证、责令整改、行政处罚等各项工作，需要各个部门共同参与、联动处理，切实履职尽责。但是，在实际治理过程中，存在部分政府各部门参与不足，履职不实的现象，弱化了餐饮业油烟污染治理的实际效果。有的政府部门对于自己在餐饮业油烟污染治理中所扮演的角色、应尽的职责了解不够充分，在餐饮业油烟污染的治理工作中未能充分参与，切实履行好自身职责。有的政府部门对特定油烟污染事件的概况缺乏全面认识和了解，不能及时掌握其最新治理进程，无法及时参与治理、准确履行自身职责。还有的政府部门虽然知道自身在餐饮业油烟污染治理中的职责，但是对职责范围内的工作积极主动性、工作完成质量仍有待提高。

4.1.5 餐饮业油烟污染主体监管片面

要想彻底解决油烟污染问题，必须做好油烟污染主体的监督管理工作。当前，宿城区政府部门对餐饮业油烟污染主体的监管不断加强，但是相关监管仍不够全面，主要体现在对油烟污染主体监管数量上的不全面、监管空间上的不全面、监管时间上的不全面三个方面。

一是监管数量上的片面。被访者 F21：政府部门对餐饮业店铺油烟排放监管不够全面，有很多餐饮店铺没有被发现和及时监管。比如在小区内经营外卖的店铺，监管部门根本不知道他们的存在，也就不能及时监管了。通过访谈得知，在《宿城区餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动管理办法》之前，宿城区餐饮店铺开设运行，并没有告知相应的油烟监管部门，位于沿街店铺，监管部门在日常巡查中都能够发

现并基本纳入日常监管，但是位于小区内部、背街小巷等比较难发现的餐饮店铺，监管部门可能不知道店铺的存在。因此，在油烟污染的治理过程中，政府部门也就没有将此类店铺纳入监管的范围，造成油烟污染主体监管数量上片面。

二是监管空间上片面。宿城区大多餐饮业经营场所没有配备专用油烟排烟烟道、没有预留净化器安装空间，相关烟道和净化器多为后期安装，很多餐饮企业为了节省生产经营空间将净化器安装到室外楼上、室内楼顶，外墙壁上等位置。安装于室内或者比较低的外墙上的，工作人员在日常巡查时候可以看见，方便日常监管；而位于临街商铺楼顶的，工作人员则很难开展日常的维护检查、开机使用情况巡查等监管工作，造成监管空间上的片面。被访者 F2：有很多净化设施安装位置不便于拆卸和巡查，如果盲目巡查，可能造成人身安全隐患，所以造成巡查不彻底。

三是监管时间上的片面。被访者 F23：在夏季，油烟污染整治行动比较多，有时候在吃饭的时候，能够看见城管人员检查店家油烟净化器，但是在其他季节，这种情况就比较少了。通过访谈得知，宿城区城管、生态环境、市场监管、街道等部门虽然开展了一系列的专项整治行动，有效打击了非法排放餐饮业油烟的行为，但是专项活动多在烧烤盛行的夏季，活动开展之后，餐饮店油烟污染行为可能又会发生反弹，造成油烟污染问题反复呈现。被访者 F9：我们上班的时候可以对餐饮业排烟情况进行相对充分的巡查监管，但是我们下班之后的时间，正是晚饭就餐时间，也是餐饮业经营排烟的高峰期，多数油烟污染违法行为容易发生的时段，此时，我们的监管力度就比较薄弱了。餐饮业油烟污染可能发生在每天的各个时间段，且多发生在下班时间，然而政府部门对其监管主要集中在工作时间，虽然会安排人员夜间值守，但是由于人力限制，仅针对油烟污染重点区域，很多区域不能实现全天候监管，不能确保餐饮业全天候合规排放油烟，造成监管时间上的片面。

4.2 宿城区餐饮业油烟污染治理存在问题的成因

4.2.1 餐饮业规划布局机制不健全

（1）餐饮业规划布局调研不充分

餐饮经济作为社会经济的重要组成部分，随着社会发展，整体规模越来越大，餐饮店铺也随着城市化快速推进、社会经济的快速发展而盲目扩张。但是政府相关部门只重视餐饮业发展的速度，忽略了餐饮业发展的质量，对餐饮业规划布局不重视，对餐饮业的规划布局的相关调研不充分。

被访者 F22：我们小区人口非常多，但是周边规划的餐饮店铺非常少，我认为政府应该充分调研，倾听我们消费者的心声，科学规划餐饮业布局，真正方便我们大家外出就餐。宿城区对餐饮业规划布局调研不充分，表现为对不同区域人口数量和密度、专用烟道配备情况、就餐需求、国土空间规划等情况缺乏调研分析。政府在进行餐饮

业规划布局的时候，没有对城管部门、环保部门、市民、专家、商家、餐饮业协会等各方充分调研，各方的意见建议并不能统筹考虑进来，这也使得餐饮业规划布局缺乏专业性、惠民性以及惠企性。餐饮业规划调研不充分，导致了政府在餐饮业实际发展规划布局中，缺乏相关数据支撑与参考，导致规划布局不合理。根据调查问卷数据显示，52%市民认为餐饮业规划布局非常需要充分调研，35%市民认为需要充分调研，仅有8%市民认为不需要充分调研，相关情况见图4-3。

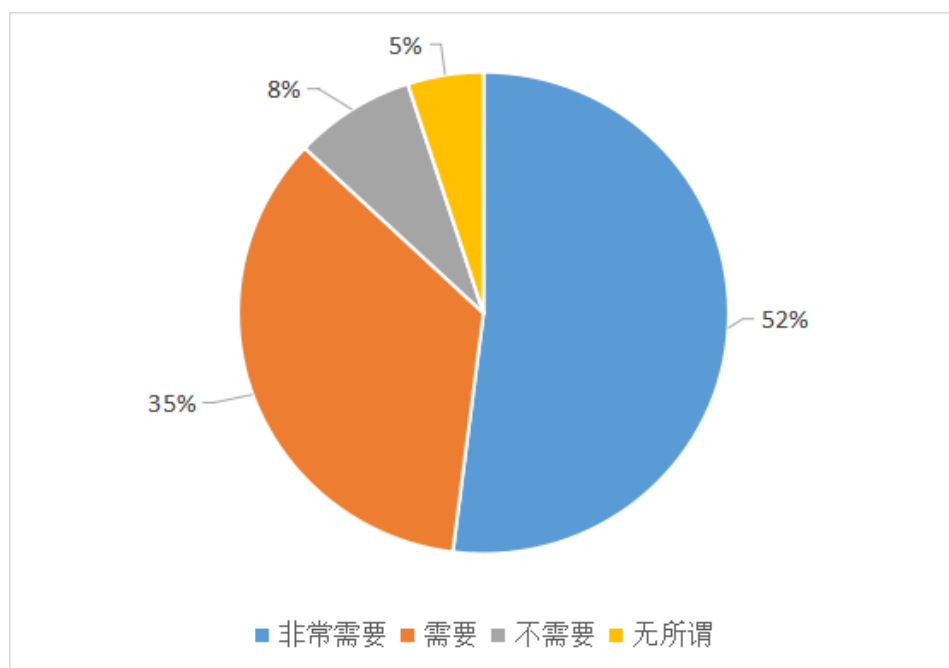


图 4-3 餐饮业规划布局是否需要充分调研调查统计数据

（2）餐饮业配套设施规划建设不同步

被访者 F1：专用烟道是与商铺主体同步设计、同步施工、同步投入使用的，必须要提前合理规划。宿城区餐饮业规划布局时，并未对配套的专用烟道等配套设施进行同步的规划设计，以至于房地产开发建设单位在开发建设商铺的时候，基于降低开发建设成本、扩大商铺店内使用空间等各方面因素，没有开发建设配套的专用排烟通道、油烟净化设施、污水处理设施；也没有预留好油烟净化设施安装空间、排烟风机的安装空间，致使很多餐饮业店铺油烟排放不达标，危害周边居民身体健康。正如第三章案例中楚街的所有商铺，均没有规划建设专用烟道，造成了油烟污染与油烟污染投诉。

4.2.2 餐饮业油烟污染检测体系建设不完善

宿城区餐饮业油烟污染检测技术应用不足，主要成因是餐饮业油烟污染检测体系建设不完善，主要包含以下几个方面：

（1）缺乏专业检测技术人才和装备

被访者 F1: 我们城管部门没有油烟污染检测的设备和技术人员, 以往是生态环境部门检测的。被访者 F5: 以前我们单位确实配备了检测设备和技术人员, 但是因为自己检测自己执法, 经常让群众产生质疑, 而且按照宿迁市相对集中处罚权划分的文件, 我们生态环境部门不再负责对超标排放油烟的行政处罚, 也就不再进行对超标排放油烟的检测, 因此我们就不在保留相关设备和技术人员了, 目前我们其他方面的检测鉴定服务也都是全部外包给第三方进行的。餐饮业油烟污染检测, 主要运用的是红外分光光度法, 需要红外分光光度仪、超声清洗仪等专业设备, 运用四氟化碳等试剂, 计算分析采样数据以确定排放油烟是否达标。整个检测分析过程中, 需要用到很多专业设备仪器; 同时, 相关设备仪器的使用、采样数据的计算分析均需要专业的技术人员。通过访谈得知, 宿城区城管、生态环境等职能部门, 均没有配备餐饮业油烟污染检测的设备仪器, 也没有培养相关检测技术人员, 以至于无法独立开展餐饮业油烟污染的检测工作。

(2) 缺乏检测管理规范

一是检测主体不明确。城管部门与生态环境部门均不认为自己是餐饮业油烟污染检测的责任主体, 这也造成宿城区餐饮业油烟污染检测没有明确的责任主体。在餐饮业油烟污染治理过程中, 涉及到油烟污染检测情况的, 城管部门与生态环境部门存在互相推诿现象。正如第三章案例中所述, 最后由街道牵头, 委托第三方才完成相关的油烟污染检测鉴定。

二是检测过程监管缺失。被访者 F4: 在油烟污染检测鉴定过程中, 我们主要负责联系对接餐饮业经营者, 其他的相关事项均交由第三方公司。通过访谈得知, 政府对第三方油烟检测采样的时间段选择、取样口位置选择、采样的时间间隔、采样的次数等监管匮乏, 只注重油烟检测的结果而忽略了油烟检测的过程, 没有切实监督好第三方的油烟污染检测工作, 可能导致油烟污染检测不准确。

三是检测鉴定证书效力界定不明。被访者 F18: 我们店铺的餐饮业油烟污染检测报告是合格的, 但是投诉者质疑我们的检测报告, 认为检测时候达标排放油烟并不代表现在还能够达标排放。被访者 F3: 我认为油烟污染检测报告确实反映了当时的油烟污染排放情况, 如果店家没有扩大经营、改装装修、更换净化设施的情况下, 检测报告效力定在 3 个月比较合适。我认为这个效力期限比较合理, 但是不同执法人员判断可能会有所不同。通过访谈得知, 政府对油烟污染检测报告的效力期限没有明确的规定。在实际工作中, 执法人员往往根据现场情况推断或者凭主观意识判断其效力期限, 而政府部门对于报告期限的判断常常与投诉者、餐饮业经营者的主观认识不一致, 会激化政府与投诉者、餐饮业经营者之间的矛盾。

(3) 油烟在线监测技术应用不广

被访者 F1: 油烟在线监测系统, 是比较先进的技术手段, 能够节省大量人力物力,

提高餐饮业油烟排放监管效能，但是宿城区还未能实现全面安装使用。油烟在线监测系统，能够全天候对餐饮店铺进行在线油烟监测，及时发现油烟排放是否达标，确定餐饮业经营者是否违规排放油烟，比传统的人力取样检测检测更加高效、快捷。宿城区政府委托第三方，采购上线了一批油烟在线监测系统，并取得了显著的油烟污染治理效果。但是，该系统并未在全区范围内全面普及安装，相关的在线油烟监测系统主要分布在宿城区 3 个大气国测点位周边 1-3 公里范围内统计在册餐饮单位，对范围外的餐饮单位油烟在线监测系统安装应用不够。

（4）检测资金保障不充分

被访者 F8：由于城管部门、生态环境部门均不愿意出资进行油烟污染检测鉴定，因此很多情况下，都是我们街道出资检测的，由于检测费用很高，如果检测手段大范围运用的话，我们街道的财政压力也是相当大的。无论是政府自己购买油烟污染检测设备仪器，还是政府委托第三方公司开展油烟污染检测、安装油烟排放在线监测系统，均需要充足的资金保障才能得以进行。当前，由于宿城区政府没有配备油烟检测设备和人才，宿城区的餐饮业油烟污染检测工作，均是委托第三方公司进行。但是委托第三方公司开展油烟污染检测费用不菲，单次检测费用需要 1500 元左右，然而，相关费用一直没有充分保障到位。餐饮业油烟污染检测资金预算保障不足，造成很多餐饮业油烟污染治理工作没有开展油烟检测，油烟污染检测技术应用不充分。正如上文楚街微山湖路餐饮业油烟污染治理的案例中，城市管理局、生态环境局均不愿意出资检测，最后在多方协调情况下由街道出资检测，影响了餐饮业油烟污染治理的效率。

4.2.3 餐饮业油烟污染治理执法体系建设不足

（1）参与人员数量不足

在餐饮油烟污染治理过程中，各执法部门均不同程度的反应其执法人员数量不足，无法投入过多人员力量常态化参与油烟污染的治理工作。以宿城区城管局为例，根据江苏省住房和城乡建设厅印发的《江苏省城市管理执法规范化建设标准（试行）》，城管执法人员配备数量至少为市区常住人口的万分之五，同时，一线执法人员比例不得低于 90%。宿城区常住人口 84.51 万，其中城市常住人口约 33.8 万（宿迁市统计局 2021），按此比例，宿城区应配备至少 169 名执法人员，同时一线执法人员至少为 152 名。但是，宿城区仅有执法人员 81 人，一线执法人员更是只有 60 人，占比极低，相关情况如下表 4-1 所示。被访者 F4：我们城区属地城管中队只有 4 名左右执法人员，执法人员严重不足，而城市管理的事项涉及环境卫生、户外广告、车辆违停、流动摊点、店外经营、违章建筑、油烟、噪音、绿化等各个方面，我们每个执法人员每天大多在疲于应对各种投诉，很多餐饮业油烟污染治理工作无暇顾及。各部门执法人员的

数量不得以保障，执法人员的工作任务特别繁重，造成执法人员无法专心从事餐饮油烟污染的治理，哪个工作催的紧就先做哪个，工作往往从主动变为被动，餐饮业油烟污染治理的质量和效果也大打折扣。

表 4-1 宿城区 33.8 万城区常住人口城管执法人员配备情况表

	配备比例	配备数量	一线比例	一线数量
法定	0.05%	169 人	90%	152 人
实际	0.024%	81 人	74%	60 人

（2）奖惩制度落实不到位

被访者 F7：参与餐饮业油烟污染治理的执法人员，有的工作很积极，配合很顺畅，有的工作很消极，一直拖延，但是大家的待遇都一样的。通过访谈及实地研究得知，参与油烟污染治理的一线执法人员，由于直面群众，也经常受到群众投诉，做的好的没有奖励，做的不好的可能受到处分，甚至受到相关人员的恐吓与威胁。这也造成部分执法人员，持有少做事不出错的心理，消极处理问题。当前，各餐饮业油烟污染治理的参与部门基本设有自己的考评机制，以此对表现优异、吃苦耐劳人员予以嘉奖，对慢作为、不作为人员予以惩戒。但是，在实际执行过程中，因为人情、面子等原因，对不作为、慢作为人员惩戒力度不足。同时，对于表现优异的一层执法人员奖励力度不强。这种情况也造成了吃大锅饭的现象，各执法人员的成绩与回报并不成正比，不利于工作长期有效的开展。

（3）缺乏治理容错制度保障

被访者 F5：餐饮业油烟污染处罚金额相对都比较大，因此面临的行政复议和行政诉讼风险也较大。如果案件办理存在瑕疵，那么势必要承担相应的责任。在实际案件办理过程中，我们中存在部分人员害怕担责的情况，从而执法力度不是很高。通过访谈得知，宿城区一线执法力量奇缺，以城管局为例，一些重点城管中队执法人员只有 3 到 5 人，人员力量严重不足，人员疲于处理各种投诉、案件，而处理的问题越多、案件越多，可能存在的问题就越多，承担的责任的风险就越大。做的好是分内的工作，做错了责任是自己的，长此以往，基层一线执法人员的工作激情渐渐消退，有的甚至认为少做或者不做免责。同时，由于行政案件均为终身负责制，行政执法人员对案件负有终身责任，并不会因为办案人员工作调动、职务晋升等因素而免责，因此，在实际执法过程中，很多执法人员由于害怕担责，对于复杂难处理、有风险的案件则视而不见，或者消极对待，这样势必造成餐饮业油烟污染治理大打折扣。

（4）餐饮业油烟污染行政处罚自由裁量权建设不完善

被访者 F4: 餐饮业油烟污染案件行政处罚自由裁量权范围比较大, 在实际行政处罚过程中, 由于人情世故、执行困难等因素, 一般都按照自由裁量权的下限处罚, 很少按照上限处罚。根据相关法律规定, 对未按规定采取油烟净化措施而超标排放油烟的餐饮业经营者责令整改, 罚款五千到五万元, 拒不整改的责令停业整治; 对选址在未配套专用排烟通道商住楼的餐饮业经营者的, 责令整改, 拒不整改的予以关闭并罚款一万到十万元。以未按规定采取油烟净化措施而超标排放油烟的餐饮业经营者为例, 执法者可以对其处罚五千元, 也可以处罚五万元。在实际执法过程中, 因为自由裁量权较大, 执法人员对于处罚轻重比较主观, 有的执法人员由于害怕行政复议或者行政诉讼, 加之人情世故等因素, 造成实际执法力度不高, 对违规行为一直按照罚则下限进行处罚, 或者直接以责令整改为主, 不进行行政处罚。

4.2.4 餐饮业油烟污染协同治理机制不健全

宿城区政府部门参与不足、履职不实, 主要成因是协同治理机制不健全, 具体包括: 油烟污染治理的参与部门不全、各部门存在权责重合现象、相对集中处罚权划转不彻底、各部门信息沟通机制不完善。

(1) 协同治理参与部门不全。

被访者 F3: 餐饮业油烟污染治理过程中, 社区、物业的参与力度较低, 甚至不参与。被访者 F14: 我们物业部门没有执法权, 无法对违法排放油烟行为进行监管。餐饮业油烟污染的治理工作涉及规划部门、城管部门、生态环境部门、市场监管部门、属地街道、物业、法院等多个部门, 但是通过访谈得知, 在实际的餐饮业油烟污染治理过程中, 主要的参与部门多以城市管理部门、生态环境部门、市场监管部门、属地街道为主, 而社区、物业、法院、信用办等其他部门则参与的较少, 在餐饮业油烟污染治理工作中履职不实。社区、物业作为基层部门, 并未实际参与到城市餐饮业油烟污染的治理之中, 弱化了宿城区餐饮业油烟污染的治理效果, 没有利用好社区、物业人员的调和劝导优势, 没有充分发挥社区、物业的基层堡垒作用; 法院、信用办作为油烟污染行政处罚的执行部门和信用惩戒部门, 也未能及时发挥快速执行、信用惩戒的作用。

(2) 协同治理参与部门权责重合

宿城区实行的《宿城区餐饮经营主体《食品经营许可证》联审联动管理办法》、《宿城区餐饮单位油烟污染防治导则(试行)》以及《宿迁市城市管理相对集中行政处罚权试行办法》等文件, 虽然规定了城管、生态环境、市场监管、街道的主体责任, 但是, 各部门责任仍存在重合现象。比如, 属地街道及城管部门都有确保净化设施规范安装、油烟达标排放的责任; 如上文案例中所述, 生态环境部门与城市管理部门,

均有管理露天烧烤的责任，只是依据法律法规不同。被访者 F9：餐饮业油烟污染治理工作，主要应该以城管和环保部门为主，如果发生油烟污染违法行为也是他们去处理，我们街道主要工作是配合各执法部门。被访者 F6：街道应该负责辖区内的全面工作，落实好属地责任，对属地范围内的油烟污染排放行为负主要责任。通过访谈得知，各餐饮业油烟污染治理参与部门之间存在权责重合现象，主体责任的不明确，这造成参与油烟污染治理的各个部门存在不担当、不负责、推诿扯皮的现象。各参与部门均认为相关责任应该其他部门承担，或者认为主要责任应该由其他部门承担，或者认为餐饮油烟污染治理是大家的共同的事情，其责任是大家承担的，没法具体到个人。因此，在实际餐饮业油烟污染治理过程中，各参与部门存在不作为慢作为的行为，不能充分履行自身的义务和职责，使得油烟污染治理效果甚微。

（3）相对处罚权划转不彻底

被访者 F5：当前城管部门，从事综合执法工作，应该承担城市餐饮业油烟污染的全部行政处罚权，有很多地区也是这样做的，但是宿城区当前的餐饮业油烟污染相关处罚权并未划转彻底，我们生态环境部门仍行使部分行政处罚权。2012 年实施的《宿迁市城市管理相对集中行政处罚权试行办法》规定，在城区范围内，行政处罚权集中后，原机关再作出的行政处罚决定一律无效，并追究原机关的责任。《办法》同时规定，餐饮店铺落地后的违规排放油烟行为，由城市管理部门负责，但是餐饮店铺的不当选址、露天烧烤的监管与执法权责仍在生态环境局。这样造成了在实际餐饮业油烟污染执法过程中，城管部门、生态环境部门分类行使各自职权，各部门可能会重复调查取证，造成了行政资源浪费，同时各部门容易造成重复处罚，违背了一事一罚原则，不利于案件的统一办理，影响了城管和生态环境部门的履职效果和效率。

（4）部门信息沟通机制不完善

宿城区餐饮业油烟污染各治理主体之间沟通较少，且沟通方式比较随意，没有严格的沟通机制和沟通流程，造成很多沟通越位或者无效，餐饮业油烟污染治理各部门并不能第一时间发现问题、处理问题。比如，相关部门发现某家餐饮店铺没有安装油烟净化设施，将相关信息告知到生态环境部门，由于生态环境部门不涉及对油烟净化器设施安装的监管责任，要将此信息转至城管部门，这样就造成了行政资源的浪费、治理时间的浪费。

4.2.5 餐饮业油烟污染监管机制不健全

宿城区对餐饮业油烟污染主体监管不全面，油烟污染问题得不到根本解决，其主要原因是监管机制不健全。其中，网格化管理应用不实、缺乏针对重新装修餐饮单位的管理制度、缺乏对外卖行业监管制度、对净化设施维护监管不彻底，致使对餐饮业油烟污染监管数量、监管空间上的不全面；缺乏常态化监管机制，致使对餐饮业油烟

污染监管时间上的不全面。

（1）网格化管理应用不充分

首先是网格化监管内容不广泛。宿城区城管部门、属地街道，均推行了网格化管理制度，但是针对餐饮业油烟排放相关的网格化管理未被重视，相关的管理内容缺失，网格员未能及时巡查发现油烟污染行为。其次是网格化管理区域不广。餐饮业油烟污染治理相关部门的网格化管理仅仅局限于沿街商铺，并未切实深入到背街小巷、小区内部。这些情况，造成了网格化管理应用不实，很多餐饮店铺未纳入网格化管理之中，导致监管不全面。被访者 F1：虽然我们都有自己的网格，但是我们对网格范围内的巡查主要以沿街店铺为主，覆盖面不够充分，所以对网格内餐饮业经营者基数掌握也不充分。

（2）缺乏针对重新装修餐饮单位的管理制度

被访者 F20，有的餐饮店铺扩大经营，但是店家为了节约成本，油烟净化设施并没有同时进行加装，原有的净化设施并不能足量净化现有油烟，造成油烟污染。通过访谈得知，餐饮业的经营范围并非一成不变，很多餐饮业经营者会变更主营餐饮种类，重新进行店铺装修；还有的餐饮业单位经营效益较好，对店面进行扩大经营，需要重新装修；还有的餐饮业单位对店面升级改造，重新装修布局。不同的餐饮业经营范围，产生的油烟量也不同，比如烧烤类餐饮业经营单位的油烟产生量明显高于火锅、串串类餐饮业经营单位；将店面扩大经营，产生的油烟也势必大于以前。店铺重新装修布局，不管是经营范围变化，还是净化设施、排烟管道、灶头的改动，都可能造成净化效果降低、排放油烟不达标。因此，缺乏针对重新装修餐饮业的管理制度，致使政府在餐饮业油烟污染监管过程中，对重新装修店铺监管空缺，造成监管不全面。

（3）缺乏对外卖行业的监管制度

被访者 F5：很多外卖餐饮店铺开设在小区内或者背街小巷，有的外卖店铺甚至没有自己的营业执照，而使用别人营业执照。这些外卖店铺很难被发现，一般都是接到举报后才发现的。随着电子商务的兴起，网络订餐也成为消费的主流。宿城区很多餐饮店铺在正常经营的同时面向网络经营，还有的餐饮经营单位更是只面向网络经营。宿城区作为中心城区，网络外卖占据餐饮业很大一部分比重，外卖经营单位数量众多，但外卖经营单位分布较散，门店较小，经营地址并不在沿街店铺或商场等明显位置，平时巡查不易被发现，容易造成管理空缺。宿城区在开展餐饮业油烟污染治理的过程中没有重视对外卖行业的监管，缺乏外卖行业监管的制度规范，很多外卖餐饮企业未纳入正常的巡查监管范围之中，这也使得油烟污染巡查监管主体不够全面，造成油烟污染管理不够彻底。

（4）对净化设施维护监管不彻底

被访者 F9: 我们在日常巡查检查工作中,对净化设施维护情况检查特别费时费事,需要带好专用工具,对净化器维护挡板拆卸,查看里面滤芯情况。在检查的时候,还会耽误老板生产经营,需要与店铺老板协调沟通。通过访谈得知,当前,宿城区的净化设施基本安装到位,但是对净化设施使用维护的监管工作并未同步跟进,很多商家并不能按时做好净化设施维护工作,存在净化设施维护周期过长甚至不维护的情况,造成油烟净化效果较差,排放油烟不达标。另外,由于餐饮业单位数量众多,且净化器维护检查费时费力,监管部门没有充足的人力和物力对净化设施维护情况进行一一检查,确定其是否及时维护,在实际监管过程中,多以抽检为主,造成了政府部门对净化设施维护的监管不全面彻底。

(5) 缺乏常态化监管机制

宿城区餐饮业油烟污染治理行动虽然一直在进行,但是大多是被动进行而非主动出击。每年的5月到10月期间,天气温度较高,油烟分子扩散加剧,加之这个时间段也是人们吃烧烤喝啤酒的旺季,烧烤油烟排放量较大,所以5月份开始餐饮油烟污染问题变得尤为突出,相应的治理行动也就应运而生,各项餐饮油烟污染治理行动大多集中在每年的5月到10月。但是,到天气变冷之后,相应的油烟污染行动也随着天气一样冷清下来,虽然油烟分子运动变缓,人们直观认为餐饮业油烟污染减少,然而实际的油烟污染并未减少,仍时刻危害着市民的身心健康。餐饮业油烟污染治理缺乏常态化举措,使得油烟污染监管存在时间上的片面性,造成各项油烟污染问题的不断反弹,相应的治理成果得不到有效巩固。

第五章 优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径

在当前四大攻坚战之一的环境污染防治攻坚战背景下，城市环境污染内容繁杂、任务繁多，其中餐饮业油烟污染与工业废气、汽车尾气共同危害着城市的空气环境，影响着市民的身心健康。随着蓝天保卫战的开展，重点大气污染（如工业、工厂等）的治理及管控逐见成效，空气质量得到改善的同时，各大城市餐饮业油烟污染治理提上日程。

餐饮业油烟污染治理关乎人民生活、城市环境。为了彻底解决油烟污染难题，宿迁市宿城区开展了一系列油烟污染治理专项行动，印发了一系列油烟污染治理文件，出台了油烟污染治理相关的政策，油烟污染治理工作取得了良好成效，但是仍有许多做法需要进一步优化提高。

5.1 健全餐饮业规划布局机制

政府应充分调研，科学合理的制定城市餐饮业发展规划。同时，要进一步完善规划布局店铺的配套设施建设，确保餐饮业规划布局合法合规合理。

5.1.1 科学规划餐饮业布局

政府城市规划部门、行业主管部门，要加大对餐饮业规划布局的调研分析，确保在制定餐饮业发展规划的时候，能够合理合法合规。

一是要加强对餐饮业油烟排放相关法律法规的调研分析，在规划布局餐饮业店铺的时候，严格按照相关法律规定规划设计。二是加大对餐饮业经营者经营情况的调研，要深入一线，实地倾听餐饮业经营者的心声，了解其油烟排放与规划布局的关系。三是要加大对市民集中居住情况、就餐需求情况、油烟投诉举报情况的调研，分析如何满足市民就近就餐需求的同时降低油烟污染对他们的危害。四是要加大对餐饮业油烟污染执法情况的调研，通过与各相关执法部门对接，分析规划布局不合理，给餐饮业油烟污染治理工作带来的困难，以便在后续的餐饮业发展规划中予以杜绝。

通过充分调研，广泛征求市民、餐饮业油烟污染投诉人、餐饮业经营者、餐饮业油烟污染监管部门、行业专家等各方意见，充分发挥各方的专业性、能动性。根据调研结果，运用大数据分析，科学测算出各区域的餐饮店铺布局的需求量，结合宿城区十四五城市总体发展规划，科学合理地制定宿城区餐饮行业发展规划，并形成餐饮业发展规划的指导性文件。

餐饮业的总体规划既要充分考虑民生需求，充分考虑到人民群众的便捷就餐需求；

又要考虑到餐饮业油烟污染对民众的危害,将餐饮店铺规划布局在远离居民生活区域,不违反油烟污染排放相关的法律规定,消除因餐饮业规划布局不合理而造成的餐饮业油烟污染。

5.1.2 加强餐饮业配套设施规划建设

首先,政府要在餐饮业规划布局的同时,做好配套的专用排烟烟道、油烟净化设施、污水处理设施、噪声防治设施的规划设计建设。要进一步规范房地产的开发建设,要求房地产开发建设要兼顾城市餐饮业发展规划布局,对规划餐饮集聚区域的商铺,按照要求安装配备好餐饮业专用排烟通道、预留好净化设施安装和维护空间,减轻餐饮业经营者后期油烟管道的架设成本,方便后期净化设施安装和维护,提升排烟效果,促进城市餐饮业的科学发展。

其次,政府在完善餐饮业配套设施开发的同时,要积极探索对现有餐饮业经营商铺的改造,通过对其加装专用排烟通道,提高商铺的排烟效率,降低油烟污染的影响。由于餐饮业装修、安装投入比较大,很多餐饮店铺不愿意二次投入对排烟通道进行改造升级,建议由政府统一出资,开展专用油烟通道的加装工作。首先要选定具有资质的设计单位统一设计专用排烟通道加装方案,涉及改变主体及承重结构的,报送至图审机构审查或者请专业部门现场评定。对符合加装条件的餐饮业经营场所,按照《饮食建筑设计标准》、《饮食业环境保护技术规范》、《饮食业油烟排放标准》等相关技术规范,兼顾消防、安全、通风等要求,统一加装餐饮业专用排烟通道,使得加装专用烟道之后的商铺符合餐饮店铺开设选址规定。

5.2 加强餐饮业油烟污染检测能力建设

5.2.1 成立餐饮业油烟污染检测部门

建议政府成立餐饮业油烟污染检测部门,专门负责从事餐饮业油烟污染的检测鉴定工作。根据实际工作需要,部门要配备一定数量的专业油烟污染检测仪器设备,包括便携式与固定式,以满足实际油烟检测的使用需求。同时,政府要通过实操和理论考试,面向全区在编人员,选拔一批技术能力过硬的人才,专门从事餐饮业油烟污染检测工作;同时通过公务员、事业编考试,面向环保、化学等专业,招引一批具有环保、化学专业知识的人才;另外要对选拔、招引的人才进行专业培训,提高其油烟污染检测相关知识和技能,切实保障好治理过程中的各项油烟污染检测工作。

5.2.2 完善餐饮业油烟污染检测管理制度建设

首先要明确餐饮业油烟污染检测的责任部门。因为城管部门主要负责餐饮业油烟超标排放的执法工作,建议将油烟污染检测责任划归城管部门,以方便调查取证与行政处罚的有效衔接。其次要细化油烟污染检测流程,详细规定采样点选择、采样时间

和频次、采样的步骤、样品鉴定的算法。对于第三方开展的检测服务，城管部门要全程跟踪监督，确保检测流程正规，检测结果准确。政府部门，要进一步明确相关检测报告的效力期限，建议将大型餐饮业单位的油烟污染检测报告的效力设定为 3 个月，中型餐饮业单位的油烟检测报告的效力设定为 6 个月，小型餐饮业单位的油烟检测报告的效力设定为 9 个月，相关建议如表 5-1。由于烧烤没有灶头，且产生油烟量较多，因此建议将每个烧烤炉等价于 3 个灶头数进行计算。

表 5-1 餐饮业油烟污染检测鉴定证书效力期限建议

规模	大型	中型	小型
灶头数	≥ 6	$\geq 3, < 6$	$\geq 3, < 6$
检测报告效力	3 个月	6 个月	9 个月

5.2.3 全面推广在线油烟监测技术

根据新时期的环保要求，要充分运用数字化、智能化手段，开展包括油烟污染在内的各项环境治理工作。

建议政府通过招投标方式，选定第三方，全面购买餐饮油烟排放在线监测服务，对全区所有餐饮业单位安装油烟在线监测系统，对排放的油烟、颗粒物、非甲烷总烃，风机开关状态、净化设备开关状态进行实时监控，利用信息化科技手段变被动为主动，运用物联网技术应用平台，24 小时不断对联网餐饮单位排放的油烟监测检测，变事后处理为事前预防，获得授权的餐饮业油烟污染治理工作人员可以在任何时间、地点开展数据查询统计工作，各种异常情况系统可通过短信、电邮、微信等形式即时以预设的方式通知排污企业，变末端控制为全过程监管。油烟在线监测系统对实时数据分析处理，政府部门可以通过电脑、手机等客户端，实时查看企业的油烟污染排放数据。系统平台还可以自动统计超标排放油烟的企业、净化设施维护预警企业。政府部门根据平台功能和实际情况，印制《餐饮油烟排放污染预警通知书》，制定在线监测数据超标问题处理流程，实现超标问题实时报警、实时处理。

通过购买油烟在线监测服务，实时监测油烟污染行为的发生，切实解决餐饮业油烟扰民问题，规范餐饮单位油烟排放的控制与管理，降低油烟产生的大气污染，保障空气质量。真正做到餐饮业油烟管理的数字化、智能化、精细化，从源头治理油烟污染问题，有效助力蓝天保卫战，巩固、擦亮全国文明城市的金字招牌。

5.2.4 加大餐饮业油烟污染检测资金保障

建议将油烟检测资金列入区级财政预算，区政府根据油烟检测实际需要，拨付预算资金。任何单位和个人，不得将油烟污染检测专项资金挪作他用或者截留占用，做

到专款专用。相关预算资金主要用于三个方面，一是应用于购买油烟检测设备、试剂等检测物品，培养培训油烟检测相关的技术人才；二是应用于支付第三方公司开展油烟检测产生的费用，建议与第三方签订长期合作协议，降低单次检测成本；三是应用于上线油烟在线监测检测系统，强化数字化、智能化监管手段。政府要制定资金使用规范标准，相关部门严格按照规范标准和程序，申请资金的使用，杜绝随意检测、无效检测、重复检测行为的发生，最大程度发挥资金的使用效益，确保在油烟污染治理的过程中，对有需要开展油烟污染检测的餐饮店铺应检尽检，广泛发挥油烟污染检测在餐饮业油烟污染治理中的关键取证作用。

5.3 强化餐饮业油烟污染执法工作

5.3.1 成立餐饮业油烟污染治理专项执法工作组

建议成立餐饮业油烟污染治理专项执法工作组，执法工作组成员从各个餐饮业油烟污染治理的职能部门抽调。工作组人员专门负责全市餐饮业油烟污染的执法工作，不参与其他方面的工作，让工作组人员有充足的时间和精力去对餐饮业油烟污染违法行为取证、责令整改、行政处罚，确保餐饮业油烟污染相关的违法行为能够及时进行行政处罚，提高违法成本，有效杜绝和减少餐饮业油烟污染违法行为的发生。要将执法人员进一步下沉到餐饮业油烟污染治理工作一线，不断优化餐饮业油烟污染治理专项工作组的人员结构，提高人员的数量、降低人员的年龄层次、提升人员的餐饮业油烟污染各项专业知识和治理技能，让餐饮业油烟治理工作得以高效开展。

5.3.2 充分发挥协管人员作用效能

各执法部门的协管人员虽然没有执法证，但是在实际工作中，却能起到协助执法的作用。

在当前各执法部门执法人员数量严重不足的情况下，建议各餐饮业油烟污染治理的执法部门，充分挖掘和发挥协管人员的作用和效能。首先，严格按照《行政处罚法》、《行政强制法》等法律规定，建立健全协管协助执法的工作制度，充分发挥协管人员在餐饮业油烟污染治理中的巡查检查作用，比如巡查检查餐饮业经营者是否按规定安装净化设施、清洗维护净化设施、规范架设排烟管道等。其次，严格落实餐饮业油烟污染治理协管人员的进出淘汰机制，优化协管队伍人员素质。通过加强协管队伍建设，发挥协管人员的作用效能，从而提高餐饮业油烟污染的执法效率和质量。

5.3.3 落实餐饮业油烟污染治理奖惩制度

按照事先制定的奖惩制度，严格落实奖惩措施。对于在餐饮业油烟污染治理过程中表现优异的人员，要及时进行嘉奖，进一步提高其工作能动性，同时树立相关榜样，宣讲其油烟污染治理相关事迹，提高参与治理人员的积极性，让参与人员敢作为、能

作为。同时对出工不出力，人浮于事、推诿扯皮、不作为的人员，严格追究责任，通过政务处分、批评教育、降低绩效考核、取消评优等手段，督促其立足岗位，做好相应的本职工作，切实做好油烟污染治理各项工作。同时，对违法乱纪、贪污受贿等行为交由纪委部门严肃处理。以宿城区城市管理局为例，每年对餐饮业油烟污染治理等工作中表现优秀人员，评选为城市管理十佳执法人员、十佳协管人员，通过评选评优，让基层一线餐饮业油烟污染治理工作人员获得荣誉感、成就感，更好地投入到基层的执法和管理工作之中，更出色地完成各类餐饮业油烟污染的执法工作。

5.3.4 建立健全餐饮业油烟污染治理容错机制

政府及各监管部门出台了相关的纠错容错机制，让敢作为敢担当的同志能够甩开膀子干（杨绍功 2020）。利用容错机制，鼓励餐饮业油烟污染治理的工作人员创新工作、敢作敢为。对于因为涉及餐饮业油烟污染多个执法权力主体，并主动作为而引发投诉或出现问题的；为快速处理违规排放油烟的违法行为，案件有瑕疵的；因违法行为人伪造证据、提供虚假材料的，而出现餐饮业油烟污染执法失误的等行为，对主动担当作为的餐饮业油烟污染治理执法人员要免责或者减责。

5.3.5 规范行使餐饮业油烟污染行政处罚自由裁量权

首先，要制定宿城区餐饮业油烟污染行政处罚自由裁量权实施细则，进一步优化自由裁量权行使规范。各执法部门要依据《大气污染防治法》、《江苏省大气污染防治条例》、《宿城区餐饮单位油烟污染防治导则》、《饮食业油烟排放标准》等法律规范，对不同性质、情节、危害的餐饮业油烟污染行为进行分类分级处罚。如下表 5-2 所示，对餐饮业油烟排放超标严重的严格按照上限处罚即处罚五万元，对于餐饮业油烟排放超标中度的适度处罚，对于餐饮业油烟排放超标轻微的按照下限处罚即处罚五千元；对责令整改不配合的按照上限处罚并停业整治，对配合整改但是整改不彻底的适度处罚，对整改积极主动彻底的按照下限处罚或者不处罚。

表 5-2 超标排放油烟行政处罚自由裁量权规范建议

超标比例(%)	≤10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	>90
罚款数额(万)	0.5	1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5

其次，要加强对自由裁量权行使情况的监督指导，严防轻错重罚、重错轻罚、同错不同罚行为的发生。城市管理局、生态环境局等餐饮业油烟污染执法部门内部的执法监督科室，应当建立动态检查和静态审核相结合的监督机制，加强对餐饮业油烟污

染相关的行政处罚自由裁量标准细化、量化工作的指导监督。对裁量标准有疑义的，应当尽快予以解释，对检查和审核中发现的裁量问题，应当定期进行梳理、及时修改，不断完善裁量标准。

5.4 强化餐饮业油烟污染协同治理

5.4.1 完善餐饮业油烟污染治理参与部门

餐饮业油烟污染工作，是一项系统化工作，需要政府的各个职能部门共同参与，协同治理。建议除了城市管理部门、生态环境部门、市场监管部门、属地街道参与外，将社区、物业、法院、信用办等部门纳入到餐饮业油烟污染协同治理中来，进一步提高餐饮业油烟污染协同治理能力。要充分发挥各参与部门的优势强项，全程做好餐饮企业的落地审批、巡查管理，以及违法行为发生后的现场取证、责令整改、行政处罚、强制执行、信用惩戒等各个阶段工作，切实落实闭环管理，提高宿城区餐饮业油烟污染的治理效能。社区、物业人员要充分发挥其基层劝导调节、宣传巡查发现的作用，同时要对商铺的使用做好备案登记，如发现商铺计划用于餐饮，及时联系相关职能部门现场核查。法院执行部门对于城管、生态环境等部门依法查处的餐饮业违规排放油烟、违规选址开设餐饮店铺的行为，当事人拒不履行的，依据《行政处罚法》相关规定，要加大执行力度，提高执行效率，有效打击餐饮业油烟污染的违法行为。信用管理部门要与各行政执法部门紧密联系，收到餐饮服务业违规排放油烟、违规选址的行政处罚信息后，按照信用惩戒方案，对多次违规相对方、行政处罚拒绝履行方，及时实施信用惩戒，限制相关违相对人、法人的高消费、贷款等权限，真正发挥信用对餐饮业油烟污染治理的引领作用。

5.4.2 严格落实餐饮业油烟污染治理部门责任

市城管委应协同各个餐饮业油烟污染治理的参与部门，依据各自职责分工，建立健全责任清单，并按照工作开展情况实行评优争先。市城管委应定期召开餐饮油烟污染治理的专项会议，会上，各油烟污染治理参与部门要对近期餐饮业油烟污染治理工作开展工作进行汇报，城管委对近期餐饮业油烟污染治理情况进行督查通报，通报各类油烟污染案件的处理进度，案件办结率等，并根据各部门参与油烟污染治理的情况进行月度考核。对涉及多方责任的餐饮业油烟污染问题，各参与部门共同参与治理，共同承担责任，确保各种油烟污染治理问题得以及时解决。同时，要设立流动红旗，对责任落实优秀部门发放流动红旗，并作为部门年终考核的重要依据。

5.4.3 深化餐饮业油烟污染治理执法体制改革

政府要进一步深化综合执法体制改革，集中划转城市管理领域相对集中处罚权。积极响应国家关于综合执法体制的改革，在餐饮业油烟污染治理问题上，进一步整合

执法职责，健全执法体系，划转执法权力。将涉及餐饮业油烟污染的各项违规违法行为的处罚权，统一集中到城市管理局、综合行政执法局。处罚权相对集中后，生态环境局不再行使相应的餐饮业选址不当、露天烧烤等违法行为的处罚事项，将餐饮业油烟污染的行政处罚工作全部划转到城市管理部门，杜绝城市管理局与生态环境局的互相推诿，进一步明确各方责任；消除各部门重复调查取证、责令整改等重复行为，节省人力资源成本；减少协同沟通的内容，加快行政处罚的效率，提高油烟污染的治理效能。

5.4.4 完善餐饮业油烟污染治理信息共享机制

完善信息共享机制，强化网络沟通，建立油烟治理专项工作网络群组，完善沟通处理流程，对餐饮业企业注册选址、净化器安装、油烟监测等信息第一时间共享，让餐饮业油烟污染治理的各参与部门都够随时随地掌握各餐饮单位的净化设施安装、维护、油烟排放等各种信息。在加强线上沟通的同时，加强线下沟通和信息共享，各监管部门定期召开会议。由城管委牵头，相关行业主管部门及各镇街道、园区管委会业务负责人共同参与，定期召开餐饮业油烟工作会议，对于重大、复杂的油烟污染问题，进行集体会商解决，提高部门之间信息共享、协作配合能力。各部门根据各自掌握的信息和自身职责发表各自意见，讨论解决油烟治理过程中存在问题，发挥各自优势，兼顾居民、商家等多方利益，形成联合治理方案，最大限度的减少餐饮油烟污染。

5.5 强化餐饮业油烟污染监管体系建设

5.5.1 实行餐饮业网格管理工作制度

结合文明城市创建工作，大力倡导并落实对餐饮单位的网格化管理工作。将全区范围统筹划分为一定数量的网格，并安排好专人负责网格，每天要对各自网格进行不断的巡查，重点巡查发现大街小巷的油烟违规排放行为，对发现问题及时责令整改。

大力倡导网格管理进小区理念，将网格化管理由沿街店铺、道路向小区内延伸，真正确保网格化管理无死角，深入小区千万家。通过执法进小区，与小区民众交流，查处向小区内偷排油烟的餐饮经营单位，对相应餐饮经营单位进行处罚并责令相关餐饮经营单位清理违规排放油烟造成的小区墙壁油渍、小区管道内沉积油污、小区地面上及绿化上沉积的油污，还小区民众一个干净整洁的居住环境。

同时，以网格为单位，城管部门、生态环境部门牵头，工商、街道、社区等部门共同参与，对全区范围内餐饮经营企业再一次全面核查，排查摸排各类餐饮业店铺数量和油烟排放情况，并登记统计到位，做到应统尽统，做好做实餐饮业店铺及油烟排放的台账工作及后续监管工作，确保情况掌握及时、情况登记准确，真正做到油烟污

染治理主体全面化。

5.5.2 实施餐饮业重新装修备案制度

政府要进一步强化对重新装修餐饮业店铺的油烟设施安装配备管理，要求各餐饮单位重新装修或者改造，必须向相关监管部门备案，防止其变更油烟管道走向和高度、更改灶台的布局、更改净化设施的布局、扩大经营面积、更改主营餐饮种类等情况，而造成油烟排放量增加、净化能力不足、排烟不通畅等情况的发生。重新装修备案后，市场监管、城市管理、生态环境、属地街道等部门根据自身职责权限，对餐饮店铺实地装修情况进行审查并依据相关法律规定进行指导，确保生产加工区域布局合理，净化设施安装和使用符合规范，油烟排放能够达标。

5.5.3 加强餐饮业网络外卖平台入驻管理

餐饮单位面向网络经营时需要向美团、饿了么等网络平台提出申请，经网络平台审核通过后方可在网络平台上开设运行。建议区政府相关部门召集各外卖网络运营商，要求外卖网络运营服务商在接收到餐饮单位申请入驻外卖平台的同时，对接城市管理、市场监管、生态环境等职能部门到现场查看企业是否违规选址在小区内、未配备专用烟道的商铺、住宅底商等区域，是否按照规定安装使用油烟净化设施。待相关部门现场查验并审核通过后，平台再依据平台管理规章进行下一步审核，决定是否让相关企业进驻平台。通过加强餐饮业网络外卖平台入驻管理，全面将以外卖为主的餐饮企业，纳入到监管之中，让餐饮业有严监管治理主体范围更全面。

5.5.4 创新餐饮业净化设施维保管理机制

按照“政府主导、部门牵头、属地负责”的原则和“突出重点、试点先行，整体推进、全面达效”的推进步骤，要求餐饮业经营者定期对集烟罩、净化设施、电机、油烟管道等进行清洗维护。同时，探索市场化运作模式，委托资质高、实力强、信誉好的第三方企业实行统一维保清洗。要求第三方维保公司及商户建立维保台账，第三方或者商家对集烟罩、净化设施、电机、油烟管道等维保后，需要记录相关的维保记录台账，台账包括维保日期、维保内容、维保前后拍摄的照片等。通过建立维保台账，进一步促进餐饮业经营者及时对净化设施进行维保，政府对餐饮业经营店铺净化设施的实地个别抽查变为对维护台账的全面检查，极大提高了政府部门巡查监管效率及覆盖面。

5.5.5 建立餐饮业油烟污染常态化监管机制

餐饮业油烟污染治理工作非一朝一夕可以达效，需要各监管部门常抓不懈。建议由宿城区城管委牵头，将净化器安装维护的巡查、露天烧烤整治行动、联合执法行动、餐饮油烟落地联审制度等治理工作常态化开展。同时，各餐饮业油烟污染治理的参与部门要根据各自工作权限和职责，制定各自的常态化餐饮业油烟污染治理工作方案，

安排专人参与到餐饮业油烟污染治理的工作中去，确保餐饮业油烟污染治理工作，持续开展不放松；各种餐饮业油烟污染治理文件，妥善落实不折扣。要长期保持餐饮业油烟污染治理的高压态势，杜绝餐饮业经营者产生违规排放油烟的侥幸心理，全方位全天候持续做好餐饮业油烟污染的治理工作，不断巩固餐饮业油烟污染治理成果，积极落实长效协同治理机制，做到问题及时发现、及时督办、及时整改，严防问题反弹回潮。

第六章 研究结论与展望

6.1 研究结论

当前,我国各大城市快速发展,城市规模和人口不断扩大。根据全国七人普数据显示,我国超过百万人口的城市达到 106 个。但是快速的城市化的同时,相关的餐饮业规划、管理、制度建设相对滞后,造成餐饮业油烟污染问题频发。这些餐饮业油烟污染问题如果不能及时加以解决,将会破坏城市市容美观、危害市民健康、带来社会矛盾。

宿城区作为宿迁市主城区,餐饮业经营店铺数量多,且呈现规模大、分布散、种类多的特点,油烟污染问题也极其突出。自 2018 年以来,宿城区开展了大量的餐饮业油烟污染治理工作,出台了餐饮业油烟污染治理的相关文件,油烟污染治理工作取得了显著的成绩。本文对宿迁市宿城区的餐饮业油烟污染及治理现状分析,总结发现宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题、成因,提出优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径。宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题有餐饮业规划布局不合理、餐饮业油烟污染检测技术应用较少、餐饮业油烟污染治理执法力度偏低、餐饮业油烟污染治理部门履职不实、餐饮业油烟污染主体监管片面。对存在的问题研究分析,得出其主要成因有餐饮业店铺规划布局机制不健全、餐饮业油烟污染检测体系建设不完善、餐饮业油烟污染执法体系建设不足、餐饮业油烟污染协同治理机制不健全、餐饮业油烟污染监管机制不健全。通过研究,文章提出了优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径,具体有以下几个方面:

一是科学规划餐饮业布局,提高餐饮业店铺数量,优化选址布局,同时加强餐饮业配套设施规划建设。二是加强餐饮业油烟污染检测能力建设,成立餐饮业油烟污染检测部门,完善餐饮业油烟污染检测管理制度建设,全面推广在线油烟监测检测技术,加大餐饮业油烟污染检测费用保障。三是强化餐饮业油烟污染执法工作,成立餐饮业油烟污染治理专项执法工作组,充分发挥协管人员作用效能,落实餐饮业油烟污染治理奖惩制度,建立健全餐饮业油烟治理容错机制,规范行使餐饮业油烟污染行政处罚自由裁量权。四是强化餐饮业油烟污染协同治理,完善餐饮业油烟污染治理参与部门,严格落实餐饮业油烟污染治理部门责任,深化餐饮业油烟污染治理执法体制改革,完善餐饮业油烟污染治理信息共享机制。五是强化餐饮业油烟污染监管体系建设,实行餐饮业网格管理工作制度,实施餐饮业重新装修备案制度,加强餐饮业网络外卖平台入驻管理,创新餐饮业净化设施维管理理机制,建立餐饮业油烟污染常态化监管机制。

6.2 展望

餐饮业油烟污染治理，是一项综合且复杂的工作，涉及城管、规划、生态环境、属地街道、市场监管等各个部门，相应的研究涉及建筑学、经济学、化学、计算机学等各个学科，本人仅基于一线执法人员的视角，开展餐饮业油烟污染治理研究，相关研究结论可能存在相对的片面性。餐饮业油烟污染是我国城市化进程中面临的必然问题，需要用数字化手段、系统化的思维、精细化管理，统筹协调、全面推进，如何彻底有效开展餐饮业油烟污染治理仍需要不断的研究实践。

参考文献

- 白洁.2019.辽宁省餐饮业油烟排放标准研究.新农业,894(09):64
- 包国宪,郎玫.2009.治理、政府治理概念的演变与发展.兰州大学学报(社会科学版),37(2):1-7
- 柴云祥.2022-07-04.“绝不给‘乌烟瘴气’留空间”.临汾日报,004
- 陈平.2005.解读万米单元网格城市管理新模式.城乡建设,10:10-13+4
- 程晋波.2020-08-10.餐饮油烟污染该由谁来管? 中国环境报,003
- 陈伟.2020.统筹对城市餐饮油烟污染的监管.中国环境监察,5:2
- 崔冬冬,薛海涛,于振波.2019.浅析餐饮油烟污染的危害及治理对策.科技视界,4(32):30-31
- 蔡玉卿.2018.网格化管理视角下社会监督的逻辑、困境与超越.行政论坛,25(04):43-48
- 陈奕如.2020.社区网格化管理的发展与优化研究.[硕士学位论文].重庆:西南大学
- 陈小艳.2020.常州市武进区城市网格化管理研究.[硕士学位论文].徐州:中国矿业大学
- 丁涛.2021.安徽省城市餐饮油烟污染及政府治理对策.工程与建设,35(02):411-413+420
- 丁瑶.2018.餐饮业油烟污染的法律问题研究.[硕士学位论文].苏州:苏州大学
- 高嘉利.2020.我国餐饮业油烟污染防治立法研究.[硕士学位论文].长沙:湖南师范大学
- 宫子豪.2022.餐饮业油烟噪声污染监管政策执行问题研究.上海:华东师范大学
- 郭烁,张光.2021.基于协同理论的市域社会治理协作模型.社会科学家,04:133-138
- 贺震.2019-12-06.餐饮油烟污染到底应由哪个部门监管.中国环境报,008
- 黄瑞淼.2021.温州市龙湾区餐饮业油烟污染的协同治理研究.[硕士学位论文].武汉:湖北工业大学
- 何姝,王志苗,卢广平,邱自兵,李凌伟.2019.餐饮业油烟在线监控系统的设计与研究.科学技术创新,06:94-95
- 胡颖廉.2016.推进协同治理的挑战.<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0125/c49150-28081271.html>[2021-8-10]
- 胡孝红.2014.社会管理模式创新的法理与实证研究.厦门:厦门大学出版社:66
- 江苏省人民政府.2021.省政府关于同意变更宿迁市宿城区宿豫区和沭阳县部分行政区划的批复.http://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/3/16/art_46143_9704799.html[2022-3-6]
- 吕喜艳.2022.门头沟区餐饮企业油烟污染问题调查分析与解决方法.皮革制作与环保科技,3(21):168-169+172
- 李佳佳.2018.上海社区治理创新案例调研与分析.上海:上海社会科学院出版社:86
- 刘师常.2019.网格化管理研究综述.中国管理信息化,22(07):186-188
- 刘永涛,吴洪.2019-08-29.餐饮油烟污染监管主体早已明确.中国环境报,008
- 林宇烽.2020.城市餐饮业油烟污染状况的分析与对策研究.资源节约与环保,(05):80-81
- 陆烨.2019.餐饮油烟对大气污染的影响与应对.资源节约与环保,07:2
- 林子吟,林立,戴郡.2020.上海市餐饮油烟污染控制及管理机制研究.环境保护科学,46(06):133-137
- 李洪兴.2019-7-24.让城市管理像绣花一样精细.人民日报,04
- 马焕焕,王安.2015.餐饮油烟污染危害及治理建议.绿色科技,4(01):199-201
- 钱立功.2021-09-16.以精细化管理提高城市品质.中国商报,003
- 孙启琴.2019.餐饮业大气污染物治理现状及对策.环境与发展,31(05):28-29

- 孙柏瑛.2020.从网格化管理到网络化治理.https://theory.gmw.cn/2020-09/10/content_34174188.htm[2021-8-11]
- 隋涛.2010.城市市容精细化管理的理论研究.全国商情(理论研究),24:26-27
- 孙红丽,孔海丽.2019.守信激励是城市精细化管理题中之义.<http://house.people.com.cn/n1/2019/0201/c164220-30604589.html>[2021-8-5]
- 宿迁年鉴编辑委员会.2022.宿迁统计年鉴 2022.北京:中国统计出版社:50
- 宿迁市统计局,宿迁市第七次全国人口普查领导小组办公室.2021.宿迁市第七次全国人口普查公报.<http://epaper.sqdaily.com/page/1/2021-05-25/A04/97241621882364794.pdf>[2022-2-10]
- 汤虹,徐莉,谭梦琰.2022.城市餐饮油烟污染现状及治理策略研究.清洗世界,38(02):69-72
- 陶勇.2019.协同治理推进数字政府建设——《2018 年联合国电子政务调查报告》解读之六.<http://theory.people.com.cn/n1/2019/0626/c40531-31196849.html>[2021-8-10]
- 汤文仙.2018.精细化管理视角下的城市治理理论构建与探索.新视野,06:74-80
- 闻伟华.2022.餐饮企业油烟污染治理对策研究.资源节约与环保,12:99-102
- 王金植,吴吉时.2022-09-15.淘汰不达标设施引进先进新设备.泉州晚报,006
- 伍思豪.2021.整体性治理视角下肇庆市 D 区餐饮业油烟治理研究.[硕士学位论文].广东:华南理工大学
- 温伟红.2019.餐饮业油烟问题及现状.资源节约与环保,215(10):85
- 王文硕,张优.2018.曲阜开展餐饮油烟集中整治.<http://env.people.com.cn/n1/2018/0314/c1010-29866833.html>[2021-8-10]
- 王恒嘉,王旭,董大伟.2019.我国餐饮业大气污染问题与对策研究.环境科技,32(05):48-53
- 王蕾,黄莉娟.2022.破解餐饮油烟治理的密码.环境,525(03):58-59
- 王日晨.2020.推进城市综合管理服务业内探讨创新网格化管理新模式.http://www.xinhuanet.com/house/2020-10-23/c_1126648764.htm[2021-8-10]
- 解亚红.2004."协同政府":新公共管理改革的新阶段.中国行政管理,2004(05):60-63
- 薛泽林.2020.城市精细化治理:中国的理论与实践.上海:上海社会科学院出版社:1-3
- 杨光,余思琦.2016.餐饮业油烟污染治理现状及法律对策分析.内江师范学院学报,31(05):120-124
- 闫璟.2022-01-13.向“空气杀手”亮剑.临汾日报,003
- 杨海涛.2014.城市社区网格化管理研究与展望.[博士学位论文].吉林:吉林大学
- 余池明.2020.城市精细化管理在我国的产生和新时代的发展.中国名城,01:12-19
- 杨希冈,袁文刚.2000.精细化管理结硕果.饲料与畜牧,06:6-7
- 杨雪锋.2021.城市精细化管理理论与实践.北京:中国城市出版社:2-5
- 杨绍功.2020.新华网评:落实容错机制贵在为担当者担当.http://www.xinhuanet.com/comments/2020-08/14/c_1126369393.htm[2021-11-26]
- 张朋,乌云图雅.2021.重庆市两江新区餐饮油烟污染防治对策的研究.皮革制作与环保科技,2(12):104-105+113
- 张海英,汪波,吴乾丹.2018.毕节市七星关区城区餐饮业油烟污染治理的问题和对策分析.绿色科技,10:135-137
- 张仲涛,周蓉.2016.我国协同治理理论研究现状与展望.社会治理,03:48-53
- 张岚兰.2021.全面提高城市管理精细化水平.http://news.cyol.com/gb/articles/2021-04/29/content_q3R

MzIpdQ.html[2021-8-5]

- 范戴克.2006.新兴经济中的城市管理:Urban management in emerging economics.中国人民大学出版社:101
- 赫尔曼·哈肯.1976.大自然构成的奥秘:协同学.凌复华译.2013.上海:上海译文出版社:8-12
- Awen Zhang,Na Deng,Changyu Shen,Ruisen Hao,Junjie Liu,Yonghong Wang,Zhengwei Long. 2020. Survey study on Chinese commercial kitchen exhaust fume systems in Tianjin. Building and Environment,171(5)
- Chris Ansell,Alison Gash.2008.Collaborative Governance in Theory and Practice.Journal of Public Administration Research & Theory,18(4)543-571
- Hongmei Xu,Weiyuan Ta,Lin Yang,Rong Feng,Kailai He,Zhenxing Shen,Zhaojun Meng,Ningning Zhang,Yaqi Li,Yue Zhang,Jiaqi Lu,Xuan Li,Linli Qu,Steven Sai Hang Ho,Junji Cao.2020. Characterizations of PM 2.5 -bound organic compounds and associated potential cancer risks on cooking emissions from dominated types of commercial restaurants in northwestern China. Chemosphere,261(prepublish)
- Haoran Sun.2018. Research on the Present Situation and Countermeasures of Cooking Fumes Disturbance from Restaurant. Advances in Environmental Protection,8(6):551-557
- Lee S, Liu W, Wang Y, et al.2008.Source apportionment of PM2.5:Comparing PMF and CMB results for four ambient monitoring sites in the southeastern United States.Atmospheric Environment,42(18):4126-4137
- Wenjing Jin,Guorui Zhi,Yuzhe Zhang,Lei Wang,Sicong Guo,Yang Zhang,Zhigang Xue,Xinmin Zhang,Jinhong Du,Hao Zhang,Yanjun Ren,Peng Xu,Jinghua Ma,Wenjuan Zhao,Lingfeng Wang,Rui chen Fu. 2021.Toward a national emission inventory for the catering industry in China. Science of the Total Environment,754(5)

附录

附录 A：访谈提纲

一、访谈目的

通过研究宿迁市宿城区餐饮业油烟污染及治理现状，梳理宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理存在的问题及成因，结合协同治理理论、精细化治理理论、网格化管理理论，研究宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理现状、存在的问题，探索优化宿城区餐饮业油烟污染治理的实施路径。

二、访谈方式

面对面访谈。

三、访谈对象

宿城区城管局、生态环境局、属地街道等餐饮业油烟污染治理工作人员，餐饮业经营者，餐饮业油烟污染投诉者及餐饮业消费者等。

四、提问提纲

（一）访谈开场语

您好！首先，感谢您百忙之中抽出时间接受此次访谈！我是西北农林科技大学大学 2020 级公共管理专业的一名研究生，此次访谈基于我的毕业论文《宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理研究》而进行。希望通过此次访谈了解您对宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理的一些看法，以此进一步深入本次研究。本次访谈采用匿名的方式，您的回答仅做学术研究之用，请您放心回答，非常感谢您的支持！

（二）访谈对话

宿城区城管局、生态环境局、属地街道等餐饮业油烟污染治理工作人员：

- 1、您认为目前宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理工作开展情况怎么样？
- 2、在实际餐饮业油烟污染治理过程中，遇到怎样的困难，您是如何处理？
- 3、您认为宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理基础设施及保障等是否到位？
- 4、宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理是否建立了相关制度，制度是否完备？
- 5、您认为宿城区餐饮业油烟污染治理各参与部门履职情况如何？
- 6、您认为宿城区餐饮业油烟污染治理各参与部门协作情况如何？
- 7、您认为宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理存在哪些问题，有哪些意见建议？

餐饮业经营者：

- 1、您是否了解餐饮业油烟污染相关法律法规，具体通过什么途径？
- 2、您怎么看待投诉人投诉餐饮业油烟污染的行为？

- 3、您是否支持宿城区开展餐饮业油烟污染治理工作？
- 4、您对宿城区执法部门关于餐饮业油烟污染的执法工作是否满意？
- 5、您认为宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理存在哪些问题，有哪些意见建议？

餐饮业油烟污染投诉人及消费者：

- 1、您是否了解餐饮业油烟污染相关法律法规，具体通过什么途径？
- 2、您认为目前宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理开展情况如何？
- 3、您对目前宿城区餐饮业油烟污染治理工作是否满意？
- 4、您认为目前宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理存在哪些不足？
- 5、您对宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理的有哪些意见建议？

（三）访谈结束语

再次感谢您的配合！祝您工作顺利，生活愉快！

五、访谈前准备工作

- 1、提前与被访谈者取得联系，确定访谈时间、地点，并将访谈提纲提前提供给被访谈者。
- 2、访谈时携带访谈提纲。
- 3、访谈时携带录音笔、笔记本、钢笔等记录设备，做好记录工作。

附录 B：调查问卷

宿迁市宿城区餐饮业油烟污染治理相关情况调查问卷

亲爱的市民朋友：

您好！首先，感谢您百忙之中抽出时间填写此问卷！此问卷主要为了解您对您所居住环境周边餐饮业油烟污染治理基本情况与意见建议。您所提供的宝贵意见仅作参考学术研究所用，我们绝不会泄露您所提供的任何信息，希望得到您的支持。请您根据实际情况进行填写，在适当的“□”中打“√”，除注明多选以外，其他皆为单选，感谢您的支持！

1、您的性别：

☐男 ☐女

2、您的年龄：

☐20 周岁以下 ☐21-40 岁 ☐41-60 岁 ☐60 周岁以上

3、您的受教育程度：

☐初中及以下 ☐高中（含中职、中专） ☐大专 ☐本科 ☐研究生及以上

4、您的职业：

☐机关事业单位人员 ☐教师 ☐工人 ☐学生 ☐个体户 ☐其他

5、您对当前宿城区餐饮业油烟污染治理工作是否满意：

☐非常满意 ☐满意 ☐基本满意 ☐不满意

6、您认为宿城区餐饮店铺规划布局是否合理？如认为不合理请回答下一问题。

☐合理 ☐不合理 ☐不清楚

7、您认为宿城区餐饮店铺规划布局不合理主要表现在哪些（多选）？

☐空间分布不合理 ☐规划数量不足 ☐专用烟道配备不足

8、您认为餐饮业规划布局是否需要充分调研？

☐非常需要 ☐需要 ☐不需要 ☐无所谓

9、您是否参加过餐饮店铺规划布局。

☐参加过 ☐未参加过

10、您认为餐饮业油烟污染治理重要吗？

☐非常重要 ☐重要 ☐不重要 ☐无所谓

11、您认为执法部门在餐饮业油烟污染治理工作中执法力度如何？

☐高 ☐比较高 ☐一般 ☐不高

12、您觉得近年来宿城区空气质量变化如何？

☐变好 ☐基本不变 ☐变差

13、您进行过餐饮业油烟污染问题投诉吗？如有请回答下一问题。

☐有

☐没有

14、您最近一次进行投诉的餐饮业主要经营什么？

☐烧烤

☐小吃

☐炒菜

☐火锅

☐外卖

☐其他

15、您认为餐饮业油烟污染治理主体责任是哪个部门？

☐城管

☐生态环境

☐街道

☐市场监管

☐社区

☐其他

16、您对于宿城区餐饮业油烟污染治理工作，有什么意见建议？
