**《上海市饮食服务业环境污染防治管理办法》立法后评估报告**

上海市生态环境局

2019年11月8日

**【摘要】**

餐饮油烟中含有的有害物质对人体的健康会造成一定的影响，对空气质量及灰霾天气也有一定贡献作用，同时还会对周边生活环境质量产生直接影响。因此，如何实现对餐饮油烟管理一直是本市环境管理工作的重点之一。2003年10月，上海市人民政府根据《大气污染防治法》等上位法，结合当时上海市餐饮油烟污染控制的实际状况，制定了地方政府规章《上海市饮食服务业污染防治管理办法》（以下简称《管理办法》）。该规定实施至今已十余年，为了检验其实施效果，提高政府立法的科学性，上海环科环境认证有限公司根据上海市生态环境局委托启动了《管理办法》立法后评估工作。

在上海市生态环境局的支持下，评估小组围绕该管理办法的制度规范性和实施有效性，分合法性、合理性、协调性、实效性、立法技术等法规评估指标进行调查评估，通过多次召开座谈会、实地调研和访谈，完成了对于《管理办法》的立法后评估报告。

经评估，从总体上看，《管理办法》立法内容较为全面，立法体系完整，立法质量总体良好。市区生态环境部门强化宣传和培训，加强配套制度建设，开展日常监督检查、专项整治和信访投诉处理等工作，完善餐饮污染监管机制，不断提高餐饮企业及社会公众对《管理办法》的知晓度和认知度，推动《管理办法》的有效实施。近年来，本市的餐饮业环境污染防治得到有效规范，及时解决了一批餐饮油烟扰民等突出环境问题，对改善环境空气质量、保障公众健康起到了积极的作用，基本达到了立法的目的。

报告指出，《管理办法》在新形势下也存在若干尚待改进的地方，有些规定已经和时代发展不相适应，已难以适应上海市餐饮油烟污染防治管理工作的需要。特别是其上位法《大气污染防治法》《上海市大气污染防治条例》均已经历了全面大修，确立了更加完善的餐饮油烟管理机制，加大对餐饮油烟违法行为的惩戒力度。《管理办法》和上述法律法规存在一定的冲突，尤其是在餐饮业规划选址、环评审批与验收、法律责任等方面，应根据上位法的规定和改革精神，进行及时调整。

报告对《管理办法》的核心制度做了重点评估并提出修改建议。第一，源头控制措施。针对居民住宅楼内开设餐饮油烟项目及法制不统一等问题，报告提出相关建议及在不违背上位法的前提落实相关要求。第二，油烟污染防治与监管要求。针对餐饮油烟排放标准适用、油烟快速检测方法、油烟净化设施运行情况及油烟排放监管，报告提出应加强内容及时更新的建议。第三，环评审批与验收要求。对照国家“放管服”的要求及《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》等法律法规的变动，《管理办法》中关于餐饮业的环境影响评价制度也要予以调整，并建议增加事中事后监管的规定。此外，报告还对监督管理部门、法律责任等问题做了重点评估。

**【正文】**

**第一部分评估工作情况**

《上海市饮食服务业环境污染防治管理办法》（以下简称《管理办法》）于2003年10月15日发布，自2004年1月1日起施行。《管理办法》适用于本市范围内餐饮业环境污染防治及其相关的管理活动，在规范餐饮业环境污染防治、提升本市环境质量方面发挥了重要作用。

受上海市生态环境局委托，2019年上海环科环境认证有限公司组织开展了《管理办法》的立法后评估工作。评估组以立法后评估指标体系作为评估标准，对《管理办法》的立法质量、实施过程中取得的成效和存在的问题等进行全面的评估分析，并对餐饮业规划选址、油烟污染防治与监管、环评审批与验收、法律责任等核心制度作了重点评估。

本评估报告主要分为三个部分：第一，评估工作部分，主要是对评估目的、评估重点、评估方法以及评估工作的开展进行简要的说明和介绍。该部分是对开展本次评估的前提性和基础性的论述。第二，评估报告主要内容部分，是本评估报告的重点。本部分主要是从《管理办法》实施主要成效及不足、具体评估指标和核心制度评估三个方面开展全面评估，主要针对评估过程中发现的问题，重点提出了《管理办法》今后进行修订完善的建议。第三，评估结论。本部分主要是根据评估组设计的立法后评估指标，得出评估结论。

**（一）评估目的**

对《管理办法》进行立法后评估，要达到两个方面的目的：一是对照上位法的规定，梳理与上位法相抵触的内容，进行合法性评估，进而对相关制度进行修改。二是对目前主要制度设计的科学性、合理性和可操作性进行评价，并对实施情况进行定量、定性分析，剖析实施中存在的问题，对修改《管理办法》提出有针对性的建议，在与中央改革精神保持一致的前提下，完善本市的餐饮业环境污染防治制度。

**（二）评估重点**

一是对现有的餐饮业环境污染防治法律制度进行评估，其实效性和有效性，是本次评估的重点。

二是为持续推进环境空气质量改善，《管理办法》能否适应餐饮业发展新形势也是本次评估的重点和难点。

**（三）评估方法**

本次评估主要采用了以下四种评估方式：

1.文献分析。收集已经出台的餐饮业污染防治方面的法律、法规、规章以及《管理办法》中涉及的相关标准、技术规范等档案资料。对上位法相关制度和规范作全面梳理，并对照上位法，对《管理办法》各项规定进行比较分析，归纳与上位法规定明显不一致的情形。在评估过程中，评估组就《管理办法》的实施情况进行了总结和分析。

2.问卷调查。为了解《管理办法》的社会认知度，倾听社会公众对实施情况的相关意见，评估组组织了《管理办法》执行情况问卷调查。从调研回复来看，社会公众对餐饮油烟污染的关注度较高，大部分人认为《管理办法》对解决餐饮环境污染问题有一定作用，但是由于《管理办法》实施至今已经有十余年的时间，当时的规定和目前的餐饮情况已经发生了较大的不同，有些条款已经不再适合目前的餐饮业管理要求，需要进行修订。

3.专题调研。在评估过程中，评估组深入基层开展实地调研。调研对象包括七个中心城区和三个郊区生态环境局、商业综合体、餐饮企业。调研方式主要为专题座谈会和实地勘察，主要了解基层管理人员、行政当事人贯彻执行《管理办法》的情况，以及在餐饮业环境污染防治及管理过程中遇到的难点、痛点和堵点，征集关于完善《管理办法》的意见和建议。

4.专家论证。召开立法后评估报告初稿专家论证会，邀请部分立法专家和相关行业管理专家等参加，听取专家意见。根据专家意见，修改形成立法后评估报告。

**（四）立法后评估的流程安排**

1.部署阶段。制定统一的评估工作方案，完成评估的准备和部署工作。

2.实施阶段。评估组根据评估工作方案，开展相关调查研究工作。一是收集相关资料；二是完成对生态环境局、商业综合体、餐饮企业的走访；三是组织问卷调查。

3.分析和撰写报告阶段。在广泛、充分调研的基础上，起草形成评估报告的初稿。

4.审核、提交报告阶段。组织《管理办法》立法后评估初稿的专家论证。根据专家论证意见，修改完善形成最终的评估报告。

**第二部分评估报告主要内容**

**一、对《管理办法》的总体评价**

**（一）主要成效及不足**

经过十多年的实践证明，《管理办法》在规范餐饮业规划选址、环评审批与验收、油烟污染防治与监管等方面发挥了重要作用，是促进本市社会、经济、环境协调发展的一部重要地方政府规章。

1.使上海市餐饮业环境污染防治工作有法可依

为贯彻执行《大气污染防治法》《上海市实施<中华人民共和国大气污染防治法>办法》的有关规定，根据当时社会经济发展水平和餐饮业环境污染防治的工作需要，本市出台《管理办法》，为强化餐饮业环境污染防治提供了法制保障。同时，陆续出台了一系列的配套政策、标准和技术规范，提升了餐饮业环境污染防治工作的可操作性和执行效果。比如，出台《关于开展餐饮项目环评审批告知承诺的通知》，逐步扩大餐饮项目实行告知承诺的范围，不断提高行政管理效率；制定本市《饮食业环境保护设计规程》，明确了餐饮企业在设计阶段做好污染控制的具体要求；出台《〈上海市饮食服务业环境污染防治管理办法〉若干应用解释》，统一餐饮环境违法行为的操作标准；制定《上海市餐饮业油烟排放标准》，进一步提高餐饮油烟的排放限值，倒逼餐饮企业提升污染防治水平；出台《餐饮业油烟污染控制技术规范（试行）》，为餐饮企业落实油烟污染控制提供更明确的技术指引。

2.有力推动了对餐饮业污染防治工作的监督管理

《管理办法》强化了对餐饮业环境污染的源头控制、过程管理和末端治理，为餐饮业环境管理和执法工作提供了明确的法律依据。为推动社会各方普遍遵守《管理办法》，本市生态环境主管部门不断强化普法宣传和培训力度，定期组织执法人员、第三方技术人员、餐饮企业、商业综合体物业管理公司等不同人群参加各类餐饮业环保业务培训。编制《饮食服务业环保守则》《餐饮油烟污染防治宣传手册》《餐饮业油烟污染控制技术规范（试行）》图解版，向公众介绍餐饮业环境管理要求，引导公众参与餐饮业环境管理，发挥社会共治的作用。为保障《管理办法》的各项规定落地实施，本市生态环境主管部门不断强化执法监管力度，定期开展餐饮业专项整治行动，强化餐饮信访投诉办理，解决油烟扰民等突出生态环境问题。此外，建立“黑名单”制度，自2004年开始对违反餐饮业环境污染管理的当事人予以公示，强化社会监督。

《管理办法》实施以来，一批老大难的餐饮油烟扰民矛盾得到有效解决，本市餐饮业污染防治取得了一定成效。但面对经济社会发展新形势，《管理办法》在具体实施过程中出现了一些新问题，主要体现为：

1. 主要制度设计与现行餐饮污染防治法律规定存在不一致

2015年修订的《大气污染防治法》及2014年修订的《上海市大气污染防治条例》都对餐饮污染防治法律制度作出重大调整，加大对油烟污染违法行为的惩戒力度。同时，环境影响评价制度经历了深刻的变革，2016年修改的《环境影响评价法》对包括餐饮项目的环境影响登记表实施备案管理。本市进一步推进环评分类管理，2019年明确不产生油烟的餐饮项目豁免环评审批，深化餐饮业领域“放管服”改革。《管理办法》和上述法律中有关餐饮项目选址、环境影响评价、法律责任等内容存在一定的冲突。

1. 相关管理措施与目前餐饮业管理新形势不适应

一是商业综合体、外卖等餐饮新业态的污染问题逐渐显现。近年来，餐饮服务业集中于商业中心、购物中心的消费模式成为主流，同时，餐饮外卖市场飞速发展。餐饮新业态带来了污染防治的新问题。二是强化事中事后监管提出更高要求。为有效防治餐饮污染，近年来，本市餐饮治理探索了第三方治理及油烟在线监控等管理新手段，已取得一定的成效。为优化营商环境，餐饮项目环评已改为备案或者豁免。对强化监管措施提出更高的要求。上述新情况、新手段、新问题是《管理办法》立法时未涉及到的，其相关管理措施已与餐饮业管理新形势不适应。

**（二）具体评估指标**

结合本次立法后评估的目的及《管理办法》的具体情况，评估组确定了合法性、合理性、协调性、实效性、立法技术作为本次评估的评估指标。对照评估指标，对《管理办法》在立法和实施方面的情况逐项进行了评估。

1.合法性

1. 立法依据。《管理办法》由上海市人民政府制定与发布，属地方政府规章。《管理办法》于第一条明示了立法依据。其中，《大气污染防治法》作为法律，《上海市实施<中华人民共和国大气污染防治法>办法》作为地方性法规，位居地方性规章的上位。《管理办法》依据上位法《大气污染防治法》《上海市实施<中华人民共和国大气污染防治法>办法》制定，其立法依据具备合法性。

（2）法定权限。根据《立法法》第八十二条规定“直辖市的人民政府，可以根据法律、行政法规和地方性法规，制定规章。”上海市人民政府为我国直辖市地方人民政府，有权制定地方性政府规章。上海市人民政府制定《管理办法》是有效行使地方规章立法权的行为。

（3）法定程序。《管理办法》于2003年10月15日以上海市人民政府令第10号的形式发布，此程序符合《立法法》第八十四条“地方政府规章应当经政府常务会议或者全体会议决定”的立法要求。

（4）立法内容。《管理办法》第一条明确立法依据为2001年的《大气污染防治法》和2001年的《上海市实施<中华人民共和国大气污染防治法>办法》，上述两部法律法规都对餐饮业环境污染防治工作予以规定，在上位法内容的指导下，《管理办法》主要规定了餐饮业规划选址、环评审批与验收、公众参与机制、油烟污染防治措施等方面内容，基本覆盖餐饮环境管理工作的要求，并在源头控制、环评审批和公众监督等方面发挥了开创作用。《上海市实施<中华人民共和国大气污染防治法>办法》在2014年更名为《上海市大气污染防治条例》，对餐饮项目选址和油烟污染防治提出了更高要求。2015年修订生效的《环境保护法》在立法理念、监管方式、公众参与和强化法律责任等方面作出了新规定；2001年的《大气污染防治法》根据《环境保护法》精神于2015年展开修订，增加了对餐饮业的选址禁区的要求，并提升了违法行为处罚力度。随着上位法的不断修订更新和国家环评制度改革变动，《管理办法》在相关制度方面出现了与上位法不一致的情形。

2.合理性

1. 目的正当性。《管理办法》第一条阐明了立法目的“为了加强对本市饮食服务业环境污染防治的管理，保障公众健康，根据《大气污染防治法》《上海市实施<中华人民共和国大气污染防治法>办法》等有关规定，制定本办法。”本规定是为了有效开展对餐饮业油烟污染的控制，规范餐饮业的商业经营活动，提升环境空气质量，维护公众健康，体现了对餐饮业环境污染防治工作的重视，对公众权益的保障，也是政府积极发挥职能作用，管理公共事务的需要，符合立法目的正当性要求。
2. 适应性。从当时的立法背景来看，《管理办法》较好地为当时本市餐饮业环境污染防治及管理措施提供了法制保障，不存在与改革相悖的规定，与当时的政治、经济、社会、文化发展相适应。但是，随着社会经济发展的不断进步，餐饮环境污染防治工作中遇到了许多新的问题，依靠现行的《管理办法》无法解决。比如，近年来，餐饮业集中于商业中心、购物中心的消费模式成为主流。据了解，商业综合体内餐饮企业的污染物排放相对集中，容易导致发生超标现象，居民投诉时有发生。由于商业综合体的污水排放和噪声排放共用同一个边界（即所在商业综合体边界），一旦发生超标排放或者居民投诉的情况，在环境执法工作中会遇到污染控制边界不清晰，责任主体不明确等问题。

（3）处罚相当。《管理办法》第十八条至第二十二条为法律责任，包括对“违反新开办饮食服务项目要求的处罚”“违反油烟污染防治规定的处罚”“违反告知承诺内容公布的处罚”“违反饮食服务经营场所变更备案的处罚”“违反其他环境管理规定的处罚”情形的处理或处罚方式，除第十八条外，第十九条至第二十二条均为罚款，不涉及人身自由限制，对不同的违规类型以及不同情节的严重程度，设定了不同的罚款金额；罚款金额也设定了一定的幅度，执法部门依据《上海市行政处罚自由裁量基准规定》进行具体裁量，在当时的现实情况下具有合法性与适当性。

3.实效性

（1）行政执法的有效性。《管理办法》明确了相关行政部门的义务与职责，第三条第一款言明上海市环境保护局负责本市饮食服务业环境污染防治管理，并组织实施本办法。第三条第二款明确区、县环境保护行政主管部门负责本区、县范围内饮食服务业环境污染防治的具体管理。第三条第三款本市规划、建设、商业、工商行政、房地资源、水务、质量技监、市容环卫等有关行政管理部门根据各自的职责，协同实施本办法。第十八条至第二十一条规定环境保护部门对餐饮环境污染违法行为的处罚职责。第二十三条规定对管理人员违法行为的处罚。《管理办法》对行政部门应尽职责的条款，占有较多的篇幅，有利于推动相关行政部门有效履行职责。

（2）守法的有效性。《管理办法》第四条至第十四条分别规定了餐饮业经营者应履行各项环境污染防治措施的行为义务，而在第十八条至第二十二条规定了相关的法律责任，将行为义务与责任对照结合，符合民众普遍的认知与理解。在法律责任中，根据违法行为的情节和后果，设定了相对应梯度的处罚后果，与普遍意义上责任与后果相适应的理念契合，便于公众理解与接受，遵从法律的要求。第五条第三款规定油烟排放口位置不能满足“距离居民住宅、医院或者学校10米以上”的要求，与居民住宅、医院或者学校的距离不得小于5米，须征得相邻私有房屋所有人和公有房屋承租人的书面同意，明确了饮食服务项目选址中征求公众意见的情形和作用。这制度设计既考虑到当时本市实际建设情况，又在一定程度上能缓解居民矛盾，属于创新之举。《管理办法》规定的告知承诺制度还要求饮食服务经营者将告知承诺内容在经营场所周围公布，充分发挥公众监督的作用。

4.协调性

（1）与同位法之间的协调性。《管理办法》属地方政府规章，2004年市政府出台《上海市实施<中华人民共和国环境影响评价法>办法》，与《管理办法》属于同一位阶。两部地方政府规章中关于环境影响评价制度的规定一致，因此不存在协调性的问题。

（2）与配套规范文件的协调性。上位法律规范一般过于抽象，执行步骤与细则需要由相关单位组织落实制定。《管理办法》体现了对此等事项的重视与考虑，主要涉及到油烟排放口高度、噪声等其他污染防治和告知承诺制度，即第四条第（三）项“所在建筑物高度在24米以上的，其油烟排放口设计应当符合环境污染防治要求，其具体设计规范由市环保局另行制定并予以公布；”本市出台《饮食业环境保护设计规范》对油烟排放口设计予以具体明确；第十条“饮食服务项目产生的噪声、废弃食用油脂、餐厨垃圾的污染防治以及空调器的安装管理，按照国家和本市的有关规定执行。”参照《上海市社会生活噪声污染防治办法》《上海市餐厨废弃油脂处理管理办法》《上海市餐厨垃圾处理管理办法》《上海市空调设备安装使用管理规定》规定执行；第十一条第三款“本条第一款规定范围以外的饮食服务项目，视条件成熟情况，逐步推行环境保护告知承诺制度。具体实施步骤由市环保局另行规定并予以公布”，本市发布《关于开展餐饮项目环评审批告知承诺的通知》明确告知承诺制度程序、要求和效力。

（3）与其他公共政策之间的协调性。公共政策具有适时性和创造性，能够及时地适应变化的社会环境，反映社会利益的合理诉求。本市作为国际性大都市，如何实现环境空气质量改善，一直是本市公共政策制定时重点考虑问题之一。《管理办法》第六条“本市中心城、新城和中心镇范围以外的饮食服务项目，鼓励使用清洁能源”和第十一条第三款“本条第一款规定范围以外的饮食服务项目，视条件成熟情况，逐步推行环境保护告知承诺制度”从两方面贯彻执行了当时建成“基本无燃煤区”“无燃煤区”、简化审批程序等环境保护公共政策，将规定内容与当时相关公共政策相衔接，促使条文内容与公共政策协调并行，既有利于推动国家公共政策的施行，也有利于立法目标的实现。但随着国家及本市大气污染防治政策的发展，从树立“金山银山就是绿水青山”生态观到“打赢蓝天保卫战”，再到“2020年年底，上海PM2.5年均浓度要降至42mg/m3左右”的目标，餐饮业在生态环境治理工作中扮演着重要角色，加强对餐饮业的环境污染防治管理有利于推动大气污染防治减排和治理工作。

5.立法技术

（1）文本结构的完整性。《管理办法》在文本结构上由二十六条构成，涵盖了目的依据、适用范围、管理部门、餐饮业规划选址、油烟污染防治与监管、环评审批与验收、法律责任等内容。从整体上来看，结构完备，首尾照应，立法思路清晰。

（2）立法语言的准确性。《管理办法》均使用法律规范用语来表达法规的意图与指示，使法律规范语言精准、明确。如使用“应当”“按照”共三十五次；在涉及时间长度、或数值大小时，也严格适用“以上”“以下”等限定性术语，如第十九条至第二十一条法律责任中多有体现，第十九条“并可处以2000元以上1万元以下的罚款”，第二十条“可处以200元以上2000元以下的罚款。”

（3）内在逻辑严密。《管理办法》在内容上，以餐饮业规划选址、环评审批与验收、油烟污染防治与监管等为重点，突出分类管理、简化审批、细化要求，力求降低监管成本，提高管理效率。在体例上，避免大而全，突出重点、力求简洁，对当时法律法规和规章中直接适用于餐饮业环境管理的规定，如噪声污染防治、空调设备安装使用、废弃食用油脂环境管理等，采用概述方法以简化文本。第十八条至第二十三条为违反行为条款的法律责任。《管理办法》所设定的法律责任也与先前预设的不同行为义务相互呼应，例如第四条规定了油烟排放口的高度要求，第十八条就规定了违法义务的处罚；第八条规定了开办产生油烟污染的餐饮服务项目，应当安装与其经营规模相匹配的油烟净化设施，第十九条则规定了违反义务的处罚。《管理办法》在结构严谨，内容前后照应、清晰明了，具备逻辑的严密性。

对照上述评估指标，《管理办法》的立法质量总体来说良好，基本实现了立法目的，符合当时上位法的要求，但随着社会经济的快速发展，管理制度与管理要求不断发生变化，《管理办法》面对新形势存在如下两个方面需要改进的地方：一是《管理办法》在合法性方面，未能根据上位法的修改情况做出修改；二是《管理办法》在适应性方面，立法内容未能与经济社会发展需求同步，未能更好地发挥法律规范的时代引领作用，需进一步提升实效性。

**二、《管理办法》核心制度评估**

本次评估对《管理办法》的源头控制、油烟污染防治与监管、环评审批与验收、监督管理职责、法律责任等五个方面的核心制度作了重点分析。

1. **源头控制措施**

**1.严控新项目**

《管理办法》第四条（新建饮食经营场所的要求）对餐饮经营场所提出了要求，第五条（利用现有房屋开办饮食服务项目的要求）对餐饮项目设置了条件，加上与此相对责任条款，即第十八条（违反新开办饮食服务项目要求的处罚），这些条文组成了对于从源头严格控制新项目的基本规范要求。

**2.存在的问题及完善建议**

（1）居民住宅楼内开设餐饮油烟项目的现象

由于人群需求特点，餐饮企业的选址着重考虑便利性和人流量，因此在居住区周边分布较为密集，为居民生活带来便利的同时也产生了油烟污染、噪声污染、异味扰民等问题。随着2015年国家证照分离改革方案施行，餐饮项目的环评手续不再作为办理营业执照的前置条件，使得生态环境主管部门失去重要抓手，导致餐饮项目开设选址不受控制。对于此种情形，《管理办法》规定可以采取“由政府依法责令停业或者关闭”的措施进行解决，据调研得知被责令停业或者关闭的餐饮企业寥寥无数，因这一解决措施的实施难度较大，执法成本较高，所以，需积极探索其他更高效的执法手段。

探索建立部门之间的联动机制，从源头控制产生餐饮油烟项目的市场准入。首先，对于禁止场所的办理食品经营许可证的申请，市场监管部门应不予受理。根据《上海市食品经营许可管理实施办法》第二十三条第六项规定“属于下列情形之一的，应当告知当事人不得申请；经告知后当事人仍提出申请的，区市场监督管理局应当不予许可：（六）在法律、法规、规章规定的禁止场所内从事相关食品经营项目，或者生产经营法律、法规、规章规定的禁止生产经营食品的。”在《管理办法》《上海市大气污染防治条例》《大气污染防治法》中都规定了在禁止场所内从事产生油烟、废气、异味的餐饮服务项目，符合此条要求。其次，对于超出《食品经营许可证》核准范围从事餐饮活动的违法行为，生态环境主管部门应将相关情况抄送至市场监管部门，这一操作方式在《关于进一步完善本市餐饮行业大气污染防治工作的通知》（以下简称《通知》）得到体现，但由于《通知》法律效力较低，应未来修订时在《管理办法》中予以体现，明确市场监管部门的管理职责。最后，还可以通过查阅许可证有效期，对于在居民住宅楼内开设产生油烟餐饮企业的延续许可证申请，市场监督管理部门应不予受理。

（2）法制不统一的问题

第一、餐饮项目选址要求与新的上位法要求不一致

餐饮项目的选址要求分为适用范围与管理对象两个方面。在适用范围方面，《管理办法》规定是中心城、新城和中心镇的居民住宅楼，《上海市大气污染防治条例》规定是城镇范围的居民住宅楼，根据《上海市城市规划条例》和《上海市城市总体规划（2017-2035年）》规定本市建立“主城区—新城—新市镇—乡村”的市域城乡体系，除了乡村之外，其余区域属于城镇范围。《上海市大气污染防治条例》与《管理办法》的文字表述虽不同，实质范围却基本一样。但《大气污染防治法》规定的居民住宅楼并未限定范围，还增加了“未配套设立专用烟道的商住综合楼以及商住综合楼内与居住层相邻的商业楼层内”两种情形，在《管理办法》中并未体现。在管理对象方面，《管理办法》与《大气污染防治法》规定一致，但《上海市大气污染防治条例》要求更严格，“不得新建饮食服务经营场所（产生油烟和不产生油烟的项目）”。为进一步加强餐饮污染的源头控制，建议未来修订时与上位法保持一致。

1. 餐饮项目场所的建设要求与国家技术规范规定不一致

餐饮项目场所的建设要求规定了油烟排放口高度设置要求，《管理办法》第四条第三项规定，油烟排放口所在建筑物的临界高度为24米。2010年4月，国家《饮食业环境保护技术规范》规定的建筑物临界高度为15米。《管理办法》作为地方政府规章，应对饮食服务业管理工作作出原则性、前瞻性的规定，关于油烟排放口的具体设置高度，建议通过技术规范予以规定。

1. **油烟污染防治与监管要求**
2. 监管内容

《管理办法》第八条规定了油烟排放标准要求、安装油烟净化设施、定期维护保养及正常运行的义务，第十五条规定快速检测油烟超标排放的方法。

2.存在的问题及完善建议

第一、油烟排放标准的调整

2014年，本市出台了《上海市餐饮业油烟排放标准》，将餐饮油烟的排放限值提升至1.0mg/m3，严于2001年的国家《饮食业油烟排放标准》，因此，根据地方排放标准规定的执行日期，餐饮业油烟排放在本市应当执行更为严格的地方排放标准。考虑到国家和地方都有制定污染物排放标准的权限，在立法技术上，建议《管理办法》第八条第一款的规定调整为：“餐饮服务经营场所的油烟排放，应当符合国家和地方的餐饮业油烟排放标准。”

第二、油烟快速检测方法的问题

《管理办法》出台之时，检气管法快速检测餐饮服务经营场所油烟排放是较为先进的快速检测方法。2002年本市配套发布《饮食业油烟气快速检测检气管法》，适用于低浓度（1~5 mg/m3）油烟的检测判别。但是，随着本市空气环境质量改善目标的提高，《上海市餐饮业油烟排放标准》规定油烟的排放限值为1.0mg/m3，据此，原来的检气管法由于精度不够而不再采用，上海市质量监督局于2018年3月16日明确予以废止。建议《管理办法》对油烟快速检测方法予以及时调整，积极探索便携式快速检测油烟方法。

第三、油烟净化设施的运行情况不佳

经过十几年的餐饮执法检查和不断的环保宣传，本市大部分餐饮企业基本都已安装油烟净化设施，让餐饮油烟的无组织排放行为得到整治，实现了有效控制餐饮油烟污染排放的立法目的，但发现餐饮企业的油烟与异味投诉依旧不断出现，主要是由于餐饮企业不愿花钱进行设备的清洗维护，致使设备不能正常运转。《管理办法》对于未定期清洗油烟净化设施的违法行为并未设置法律责任条款，导致执行力和威慑力不强，到2014年《上海市大气污染防治条例》对此种违法行为设置了罚则“未定期对油烟净化或异味处理设施进行清洗维护并保存记录的，由市或者区生态环境部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，责令停业整治。”目前国内已有部分制造商在做第三方治理模式的探索，试图解决油烟净化设施运行不佳的困境。在本市出台的《关于加快推进本市环境污染第三方治理工作的指导意见》中明确提出“对餐饮油烟治理等面广量大、管控难、社会公益性强的项目，在试点期间采取以排污单位投入为主，政府适当支持，并通过统一购买第三方服务的方式加快落实”要求，为加大对油烟净化设施的监管力度，符合事中事后监管要求，未来修订建议落实餐饮企业未定期清洗维护保养的法律责任，并且引入第三方治理模式。

第四、油烟排放监管难度大

目前本市对餐饮油烟的监测，大多数仍停留在手工监测阶段，时间覆盖率低，监测范围有限，难以反映油烟污染连续变化情况，《上海市大气污染防治条例》第六十二条第一款规定“饮食服务业的经营者应当按照市生态环境部门的规定安装和使用在线监控设施。”安装油烟在线监控设施，突破了传统的监管模式，缓解了生态环境主管部门的监管压力，且本市各区都有不同程度地在推进。《管理办法》中并未提到目前出现的这一新型管理模式，建议在修订时纳入在线监控相关规定。

1. **环评审批与验收要求**

1.法条内容

《管理办法》第十一条至第十四条对餐饮服务项目的环评审批、“三同时”和竣工验收、项目变更管理进行了详细规定。

2.存在的问题及完善建议

（1）餐饮服务项目环评由审批制改为备案或豁免

在国家环评制度改革前，本市发布的《关于开展餐饮项目环评审批告知承诺的通知》对居民住宅楼或商住楼内开设餐饮项目除外的六个基准灶头以下的不产生油烟的餐饮项目采取承诺告知制度，简化餐饮业环评审批程序，这一创新举措刚好与目前国家环评制度改革精神相吻合。依据修改后的《环境影响评价法》及其配套法规文件的相关规定，餐饮场所均以环境影响评价登记表的形式实行备案管理，且环境影响评价也不再作为工商登记的前置条件。2019年，上海市生态环境局发布《上海市不纳入建设项目环评管理的项目类型（2019年版）》，明确了上海市范围内不纳入建设项目环评管理的项目类型，包括不产生油烟的餐饮项目。《管理办法》确定的餐饮项目环评审批与告知承诺制度现已发展成备案管理与部分豁免制度，建议及时调整。

（2）餐饮服务项目不再需要进行竣工验收

根据《建设项目环境影响登记表备案管理办法》，环境影响登记表在建设项目建成并投产前完成备案，不再需要竣工验收审批。《管理办法》明确的竣工验收审批条款已不执行。建议及时删除《管理办法》中的竣工验收审批条款。

（3）事中事后监管有待加强

餐饮项目由审批制改成备案制及部分豁免之后，在缺少前置审批要求的情况下，出现了备案内容与实际情况不符合、在选址禁区已备案、备案内容缺失、虚假备案等情况。在现有立法资源下，备案内容与实际情况不符合的，对降级备案只能进行无效认定，对备案内容缺失、虚假备案只能要求企业自行修改，缺乏更有力的惩治措施。上述新问题是《管理办法》立法时未涉及到的，有必要通过修法及时强化事中事后监管措施。

1. **监督管理部门**

1.职能分工条款

《管理办法》第三条就各职能部门职责分工予以规定，第一款、第二款：“上海市环境保护局（以下简称市环保局）负责本市饮食服务业环境污染防治管理，并组织实施本办法。区、县环境保护行政主管部门（以下简称区、县环保部门），负责本区、县范围内饮食服务业环境污染防治的具体管理。”第三款：“本市规划、建设、商业、工商行政、房地资源、水务、质量技监、市容环卫等有关行政管理部门根据各自的职责，协同实施本办法。” 第十八条至第二十一条规定了环境保护部门对餐饮污染违法行为的处罚职责。

2.存在的问题及完善建议

《管理办法》关于餐饮环境违法行为的执法职责都赋予生态环境主管部门。修订后的《大气污染防治法》第一百一十八条，将餐饮污染相关违法行为的处罚主体规定为县级以上地方人民政府确定的监督管理部门，也就是授权属地政府确定餐饮污染执法监管部门，并未一刀切的赋予生态环境主管部门，这与国家城市管理执法体制改革的精神相契合。2015年12月24日，中共中央、国务院出台了《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》，明确重点在与群众生产生活密切相关、执法频率高、多头执法扰民问题突出、专业技术要求适宜、与城市管理密切相关且需要集中行使行政处罚权的领域推行城市管理综合执法，其中包括餐饮服务业油烟污染。本市在《上海市城市管理行政执法条例实施办法》修订时，将无证无照无设施的餐饮环境违法行为执法交由城管执法部门负责，但从实践来看，还不足以解决餐饮污染扰民的突出矛盾和问题，后续需建立执法部门之间的联动机制，让环境执法力量凝聚起来，统筹发挥执法效能。

1. **法律责任问题**

1.具体规定

《管理办法》第十八条至第二十一条主要规定了责令限期改正、责令停止建设、限期恢复原状、罚款以及责令停业或者关闭等行政处罚措施。

2.存在的问题及完善建议

（1）罚款幅度低于上位法、处罚种类少于上位法

《管理办法》的处罚规定符合当时上位法的规定。但是，《大气污染防治法》《上海市大气污染防治条例》修订后，都规定了更为严格的处罚措施，罚款上限已到十万元，导致《管理办法》的处罚力度明显低于现行上位法的规定。《上海市大气污染防治法》《大气污染防治法》除了罚款之外，增加了“拒不改正的，责令停业整治、关闭”的处罚种类，建议及时对照上位法予以修改。

（2）限期治理已取消

《管理办法》第十九条第二款规定油烟超标排放可处以“限期治理”，“限期治理期满后，仍未达到规定要求的，由人民政府依法责令其停业或者关闭”。限期治理是我国在特定时期开展环境管理工作的一种临时性、过渡性管理制度，已不适应当前环境管理要求。2014年修订的《环境保护法》和2015年修订的《大气污染防治法》中都取消了限期治理措施。建议及时删除《管理办法》中关于“限期治理”的规定。

（3）处罚要件的重构

《管理办法》第十九条第二款规定油烟超标排放的法律责任，饮食服务经营场所排放的油烟对附近居民的居住环境造成污染的处罚措施，其中污染较轻的可处以200元以上3000元以下的罚款，污染严重的可处以3000元以上5万元以下的罚款。但修改后的《大气污染防治法》第一百一十八条第一款规定，排放油烟的餐饮服务业经营者未安装油烟净化设施、不正常使用油烟净化设施或者未采取其他油烟净化措施，超过排放标准排放油烟的，由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正，处五千元以上五万元以下的罚款；拒不改正的，责令停业整治。《管理办法》处罚要件与《大气污染防治法》规定不一致，建议及时修改。

同时，还有一些条款内容中的名称用词：（1）饮食更名为餐饮；（2）县已更名为区；（3）上海市环境保护局已更名为上海市生态环境局，环保部门已更名为生态环境主管部门；（4）《上海市实施<中华人民共和国大气污染防治法>办法》已改名为《上海市大气污染防治条例》；（5）规划、建设、商业、工商行政、房地资源、市容环卫已更名为规划与自然资源、住房与城乡建设、商务委员会、市场监督、房屋管理、绿化市容管理部门；（6）中心城、新城、中心镇已更名为主城区、新城、新市镇。

此外，评估发现，商业综合体的法律责任主体认定、第三方治理、油烟在线监控、公众参与、事中事后监管新模式在《管理办法》中都没有涉及，这些经实践检验行之有效的管理措施，有待通过修订《管理办法》法制化。

**第三部分评估结论**

经评估，从总体上看，《管理办法》立法内容较为全面，立法体系完整，立法质量总体良好。市区生态环境部门强化宣传和培训，加强配套制度建设，开展日常监督检查、专项整治和信访投诉处理等工作，完善餐饮污染监管机制，不断提高了餐饮服务企业及社会公众对《管理办法》的知晓度和认知度，推动《管理办法》的有效实施。近年来，本市的餐饮业环境污染防治得到有效规范，及时解决了一批餐饮油烟扰民等突出环境问题，对改善环境空气质量、保障公众健康起到了积极的作用，基本达到了立法的目的。

但是，由于《管理办法》出台较早，有些规定已经和餐饮业发展新形势不相适应，难以适应目前本市餐饮环境管理工作的需要，比如商业综合体的污染防治及责任认定还处于立法空白。同时，上位法已作大幅度修改，根据法制统一的原则，也需要及时修订。