

# 区人大常委会专题询问城市管理体制改革

## ——石景山区人大常委会专题询问城市综合管理工作

编者按：

询问，是人大对“一府两院”实施监督的法定形式。人大的询问，是人大法定监督的一种外化载体，是国家权力机关依法进行的监督性的“庄严之问”。行使好这一权力，是法律的要求、人民的期待、代表的呼声，也是政府的愿望。专题询问属于询问的范畴，但与一般的询问不同，因为其有“专”的特点，所以其主题更鲜明、重点更突出、内容更具实质性。专题询问丰富了人大监督的方式方法，增强了人大监督工作的针对性和实效性。

根据《北京市石景山区人民代表大会常务委员会专题询问暂行办法》，对我区城市管理体制改革工作开展专题询问，是区人大常委会首次运用询问这一方式，依法行使监督权，也是区人大常委会探索权力运行监督的有效尝试。通过专题询问，不仅可以使社会各界进一步提高对我区城市管理体制改革工作重要性的认识，在更大范围形成共识，而且可以推进这项重大改革继续深化。同时，也加强了对人大常委会任命的国家机关工作人员履职情况的监督，实现了人大行使人事任免权与监督权的有机结合。

(接2015年12月7日2版)  
区人大常委会委员杨文钢提问：

近年来，我区加大对餐饮业的整治力度，取得了很好的成效，受到群众的好评，体现出了政府依法行政、依法治理的效果。但由于对小餐馆管理不规范、不到位，也给城市环境卫生带来诸多问题。如向路面雨水管道排放污水、占道经营、广告乱设、油烟无序排放、无照经营等，造成环境卫生脏乱差。同时，也给食品安全带来极大隐患。请问：我区对餐饮业的油烟排放，特别是对居民区周边的油烟扰民问题如何解决？(环保局)(2)区政府对小餐馆的规范化管理有什么措施？(食药监局)(3)区政府对店内无照经营如何治理？(工商分局)

区环境保护局局长李元员：我区餐饮业企业数量多、规模小、区域分布不均。现有餐饮企业1353家，约占全区污染源总数的59%，其中中小企业占78%，餐饮油烟环境污染投诉占30%以上，餐饮油烟污染问题已成为社会关注度高、影响群众生活的典型环保问题，为此，我们努力做到四个强化：

第一，强化源头控制，把好环境准入关

严格审批。按照《饮食业环境保护技术规范》的要求，对“上宅下店”、不符合审批距离的一律不批。加强沟通。餐饮项目审批前，主动征求街道属地意见，通过现场公示、召开座谈会等方式，广泛开展环境影响评价公众参与。今年以来区环保局否决不符合环评要求的餐饮项目20个。

第二，强化科技支撑，提高餐饮企业监管效能

2013年底，在全市率先开展餐饮油烟在线监测工作，43家重点餐饮企业安装了51套油烟在线监测设施，初步实现实时掌握重点餐饮企业环保设施运行状况，通过在线监控定位、现场取证执法的餐饮企业为13家，罚款金额7.5万元，进一步提高了科学监管水平和环境信访的处理效率。2014年6月，市人大到我区开展专项调研，对此项工作给予了充分肯定。

第三，强化执法监管，减少环境违法行为

分级管理。将全区餐饮企业按照规模、地理位置、环境违法记

录等综合信息分为红、黄、绿3个等级进行差别化监管，确保监察工作有的放矢。严格执法。今年以来，共检查餐饮企业553家次，立案查处20起，罚款15.9万元。

第四，强化宣传培训，提高企业守法意识

经常性组织开展餐饮企业法制培训、企业守法承诺等活动，在全市率先开展“餐饮油烟达标示范企业”评比活动，首批授牌的4家餐饮企业发挥了引领作用；通过石景山报、LED宣传大屏幕等途径，每季度公布环境违法企业名单，加大反面曝光力度。

虽然我们做了一些工作，也取得了初步成效，但是还存在三个方面问题：

一是政策法规遗留问题有待解决。2000年以前，我市对餐饮企业“上宅下店”、“与居民住宅距离”等选址因素没有明确规定，导致现存部分餐饮企业距离居民住宅较近，容易产生油烟扰民问题。

二是部分餐饮企业因基础设施不完善不具备审批条件，存在违法经营，导致油烟扰民问题发生。

三是现有油烟净化装置受工艺水平限制不能有效消除油烟异味，对周边居民生活产生一定影响。

下一步我们将重点做好以下工作：

一是严格准入，控制排污总量。积极落实污染物总量前置管理规定，严格控制餐饮污染物排放。

二是严格监管，确保油烟达标排放。通过日常巡查、联合检查、重点督查等多措并举，严厉查处餐饮企业环境违法行为。推行环境保护网格化管理工作，不断提升对餐饮企业的精细化管理水平。

三是深入宣传，促进环保公众参与。以落实新《环保法》等环保法律法规为契机，以环保宣传“六进”为载体，提升餐饮企业的环保意识 and 法制观念，鼓励居民举报油烟扰民现象，形成社会公众主动参与环保的良好局面。

区食品药品监督管理局局长高德友：

小餐饮是150平方米以下的餐饮单位(依据国家食品药品监督管理局2010年印发的《餐饮服务许可审查规范》中的分类规定)，能满足

一定人群的饮食需求，有它存在的现实条件，我区小餐饮491家，占餐饮单位总量的40%左右。小餐饮具有数量多、规模小、内部管理松散、流动快等特点，脏乱差等问题具有顽固性，是各地政府监管的难点，也是我们反复治理的重点。

对小餐馆的规范化管理，我们积极顺应城市综合管理体制改革的形势，充分发挥社会治理综合执法体制的优势，主要采取了下列措施：一是通过宣传教育、督促指导，引导小餐饮及时办理许可证，纳入规范管理；按照限制行业目录，严禁D级餐饮审批，堵住准入关口。二是我区在全市率先开展“明厨亮灶”试点，小餐饮约占试点单位的10%，对小餐饮业的规范发展起到引领作用。三是推行量化分级管理，评定“ABC+星”等级，实施分级监管，提升整体控制力。四是明确治理重点，包括：待拆迁地区、城乡结合部等重点区域，食用油、肉及肉制品、食品添加剂等重点品种，餐具清洗消毒、食品储存、加工操作等重点环节，采取定期检查与不定期巡查相结合的方式，加大巡查力度，及时掌握开业停业、食品安全条件等情况，规范经营行为，督促整改脏乱差等顽固问题，严防食物中毒事件发生。五是在街道统一调度指挥下，开展了公共安全综合执法“亮剑行动”、衙门口、西山枫林、黄南苑物美周边等大规模综合执法，采取挂账和销账制度，集中压减违法小餐饮的存量。六是通过日常监督抽检、专项抽检、社区快速检测、投诉举报、群众性队伍排查等，发现问题和线索，强化执法办案，对违法行为形成震慑，今年共查处小餐饮案件79件，取缔260余家次，罚没款57万元。

下一步，随着城市综合管理体制改革的深化，我们将立足现有措施，探索长效机制，巩固治理成果，提升引导、规范和管理水平。特别是通过宣传教育、举报奖励等，拓展社会监督和群防群控；对于脏乱差、无证经营等顽固问题，坚持标本兼治和综合治理，通过反复治理达到净化效果，促进小餐饮业健康有序的发展运行。

区工商分局局长李广隆：

一、我区无证无照经营基本情况及成因

首先简单介绍一下餐饮企业

设立的流程，餐饮企业除了要办理工商营业执照以外，在取得营业执照前要到环保局办理环评报告，取得执照后要到食药监局办理餐饮服务许可和食品流通许可，所以餐饮企业既要有照又要有证。

截至2015年9月底，我区无照经营未销账存量506户，其中，涉及无证无照餐饮205户，占无照经营总量40%。且多集中在衙门口村、西黄村等待拆迁地区，北辛安、模式口、麻峪村等城乡结合部地区。

无照经营主要成因四点：一是居民对低端业态的客观需求。二是对市场主体登记住所(经营场所)条件的管控。三是部分涉及许可审批经营事项的，无法取得许可审批。四是部分经营者守法经营意识淡薄。

根据北京市人民政府办公厅关于做好先照后证改革衔接工作加强事中事后监管的实施意见，警京政办发[2015]29号文件的要求，经营事项涉及许可审批的，也就是说需要办证的企业，由许可审批部门履行监管职责，依法查处违法违规经营行为。工商部门依法对不涉及许可审批的一般经营事项进行监管，并积极运用公示信息抽查和经营异常名录、“黑名单”管理等信用监管手段配合许可审批部门和行业主管部门加强监管。

二、我区治理无照经营的措施及成效

(一)加大宣传力度，从源头上减少无照经营行为的发生。

利用普法宣传日、工商工作进社区以及电视、报刊等媒介，宣传《无照经营查处取缔办法》等法律法规。一是增强经营主体守法经营意识，减少无照经营行为；二是提高群众抵制无照经营行为的自觉性，压缩无照经营生存空间；三是发动群众参与，举报无照经营行为。

(二)开展专项治理，查处取缔无照经营行为。

一是通过日常监管、社区走访、群众举报，发现获取无照经营线索，建立无照经营台账，摸清底数。二是集中开展专项治理。截至9月底，共开展无照经营行为专项整治121次，出动执法人员478人次，取缔无照经营59户、停业12户、疏导办照66户，办理各类违法经营案件104件，罚没款金额108.4万元。三是发挥疏堵结合作用。对

于危害群众身体健康、存在重大安全隐患、威胁公共利益和安全、破坏环境资源的无证无照经营行为，坚决依法取缔；对于违法行为轻微且群众确有需求的，在治理的同时积极疏导，引导其开展合法经营。

(三)参与联合整治，提高无照经营治理效能。

截至9月底，工商分局共参与街道牵头的联合执法行动34次，出动执法人员147人次。通过与公安、城管、卫生、食药监、环保等部门综合执法，有效治理了西山枫林底商、莲石路周边等地区无照经营行为。

8月11日，由常务副区长文献、副区长富大鹏主持召开了石景山区2015年无证无照经营行为治理工作领导小组成员联席会，会议强调各成员单位要依据市政府办公厅《关于做好先照后证改革衔接工作加强事中事后监管的实施意见》(京政办发[2015]29号)，明确各自职责，依法行政；

(四)参与城市综合管理体制

改革，创新无照经营治理模式。

2014年初，石景山区在全市率先启动了城市管理体系改革创新。工商分局派驻12名干部，充分发挥“宣传员、协调员、战斗员”的作用，做好辖区街道办事处与工商所之间的桥梁和纽带作用，相互借力借势，取得良好社会效果。派驻干部共参与综合执法2200余次，查处取缔各类无证无照经营402户，向辖区工商所移交案件线索10条，工商所立案查处7件，罚没款30330元。在取缔首钢工学院无照小吃街、永定河引水渠大桥非法早市、查处黑加工点等行动中发挥了积极作用。

同时，工商分局积极参与区社

会环境秩序综合治理“亮剑行动”，有效遏制了城乡结合部等违法建设集中地区无证无照经营的滋生蔓延。

三、下一步工作措施

一是继续加大执法检查力度；

二是依托区治理无证无照经营工作联席会，健全部门间无证无照经营信息移交、共享，以及部门间联合执法协作机制，形成治理合力；

三是发挥派驻街道干部参与综合执法的作用，快速有效解决辖区无照经营行为；

四是探索无照经营主体违法行为与其责任人个人信用记录相挂钩，加强信用约束。