

凌晨三点的桃摊，让执法者陷入“两难”

上海城管走出城市管理赋能营商环境新路子

□ 首席记者 季张颖

凌晨两三点，城市尚在夜幕笼罩之中。浦东大川公路东大公路交叉路口，骑着电瓶车、带着满筐水蜜桃的桃农们，已从附近的几个村子成群结队地赶来。摆摊形成占据半幅路面的“露天市场”，散场后留下满地的狼藉……每年水蜜桃销售旺季，为全镇带来经济增收的同时，也带来了城市管理的现实压力。然而这道困扰城市执法者的难题，在今年夏季得以解开。

这样一种变化背后，是什么驱动着城市的面貌得以焕新？在城市烟火气与秩序之间，又如何找到平衡点？近日，由上海市城市管理行政执法研究会举办的第九届城管论坛在沪举行，聚焦“城市管理与优化营商环境”主题，各区、街镇城管“主官”、专家学者等展开头脑风暴。记者借此机会展开采访，探寻城市管理赋能营商环境的“上海经验”。



研讨会现场

记者 王湧 摄

“露天市场”里的痛点 高峰时数十个摊位占据半幅路面

位于浦东新区东南部的大团镇享有“金大团”的美誉，全镇现有耕地 2.29 万亩，桃林地近万亩，是远近闻名的“水蜜桃之乡”。

作为南汇水蜜桃的核心产区，每年 7 至 8 月是水蜜桃销售的旺季，然而对于像浦东新区大团镇综合行政执法队队长季良东这样的一线执法人员而言，却面临着“两难困境”：“一方面，水蜜桃的销售是小微企业、个体工商户、农户等市场主体的经营需求，是民生所系、经济之源，也是全镇的增收希望，另一方面，无序设摊经营带来的占道拥堵、环境脏乱等问题，为城市管理带来现实压力，也影响着群众生活体验与企业发展环境。”

在季良东的记忆中，在大川公路、东大公路路口自发形成的“露天市场”，曾一度成为治理痛点，“这一交叉路口正处在果园村、赵桥村、团西村等村民

集中种植桃树的中心位置，也是人口集中区域，在这里进行季节性的水蜜桃交易已经成为村民们的一种习惯。”

季良东告诉记者，今年夏季丰收季，桃农们凌晨两三点就成群结队地将桃子运到大川公路和东大公路交叉路口聚集交易。“高峰时数十个摊位占据半幅路面，不仅造成交通拥堵、垃圾遍地的乱象，甚至引发多起刮蹭事故。”季良东直言，周边企业更是苦不堪言，物流车辆进出受阻，客户到访体验大打折扣。

季良东说，起初，城管队员也曾采取传统的“劝离—整治”模式，但却陷入“整治—反弹—再整治”的循环。“桃农与城管玩起‘躲猫猫’，执法人员一撤，摊位立刻复现，而刚性执法又引发桃农抵触。”季良东坦言，这种困境让他们意识到，城市管理不能简单的“一刀切”，而是要在秩序与活力之间找到精准平衡点。

相关投诉同比下降70% 从破解桃农设摊难题到全域治理

水蜜桃销售带来的是现实的治理难题，如何才能从根源上破解占道设摊顽疾，又打通桃农销售的“最后一百米”？为此，浦东城管以“疏堵并举”为路径展开了探索。

“面对水蜜桃销售涉及多部门、多主体的复杂情况，源头上，我们推动成立了由城管、公安、交警、精细办、属地村委组成的联合整治小组。”季良东介绍，“哪里摊点最集中？何时拥堵最严重？哪些桃农有困难？通过联合整治小组，我们形成了一张排查清单。”

在疏导点布局上，则依托南汇水蜜桃分拣中心建设核心疏导点，配套 20 个集装箱房，引入 50 余户桃农入驻，解决规模化交易需求，同时在赵桥村、果园村等桃农集中区域增设 4 个小型疏导点，解决散户“运输远、成本高”的难题。“整治现场，我们对屡教不改的农户依法处置，同时还

安排了第三方辅助人员全天候固守，提供执法保障服务。”

另一方面，为了缓解一线执法人员人手不足问题，浦东城管还采取了数字化的监管方式，将 5 个疏导点纳入实时监控，实现“问题发现—派单—处置—反馈”闭环管理，“在机制保障上，我们还推行‘摊主自治+网络监督+执法巡查’模式，由桃农选举产生自治小组，负责日常卫生与秩序维护。”

季良东透露，通过这些治理举措，大川公路、东大公路路口的“露天市场”彻底消失，道路通行效率提升 60%，周边企业物流成本平均下降 15%，12345 热线相关投诉同比下降 70%；南汇水蜜桃的品牌形象也因规范经营得到提升，今年旺季销售额同比增长 22%，实现了“桃农增收、企业减负、市容提质”的多重效益。“我们以此为契机，将成功经验拓展至全域治理，推动营商环境持续优化。”季良东表示。

“路易号”巨轮驶入商圈 “驻点执法专班”助力按下快进键

今年夏天，路易威登的“路易号”巨轮，缓缓“驶”入静安南京西路商圈，迅速掀起时尚热潮，成为沪上热门的时尚打卡地。

为确保这个“全球唯一”项目的顺利落地，静安城管打破常规，创新实施“立项前预服务、建设中零干扰、运营后强保障”的全链条管理模式。

静安区城管执法局局长简军介绍，“在立项阶段，我们主动提供合规清单与风险提示；建设过程中，推行‘监管不见面、服务不放松’，现场检查频次同比下降 80%，并同步开通‘问题直通车’，确保 2 小时内响应解决；运营后，我们还组建了由区局机动中队和街道综合执法队构成的‘驻点执法专班’，专项保障周边市容秩序。”

简军介绍，在这一模式护航下，静安吴江路一丰盛里夜间经济集聚区被成功点亮，有效串联起“路易号”、张园、茂名北路等优质资源，夜间消费额同比大幅增长 50.4%。

受益于城市管理的精细化手段，让市集营业额得到明显增长的还有同样位

于上海中心城区的黄浦。黄浦区城管执法局副局长陈金宏介绍，在黄浦，类似“外滩枫泾市集”和“新天地碰头市集”便是城市烟火气的体现。

“像取自谐音‘外滩风景’的‘外滩枫泾’，让上海市民来到枫泾路，即能观赏外滩美景，也能体验风尚小径。”陈金宏透露，外滩枫泾市集从 2023 年 9 月到 2025 年 8 月共举办了 76 期，平均每期同比带来 12%客流增长及 26%的营业额增长，其中 2024 年 11 月外滩潮基基嘉年华和 2025 年 3 月的面包节带来的客流增长最高，分别环比同月其他周末提升 171%和 255%。

“双赢的背后，其实正是城市规范设摊带来的改变。”陈金宏告诉记者，为了从源头上给依法设摊提供制度保障，黄浦区前两年发布了《黄浦区临时设摊实施意见》，其中就首次定义了城市管理执法视域下的两种设摊类别：临时集中设摊和临时零星设摊。“规范的设摊活动在填补商业布局空白的同时，也拓展了城市公共空间，增添了城市的烟火气。”陈金宏说。

兼顾“秩序维护”与“发展包容” 探索进一步规范涉企行政检查

2025 年农历新年的首个工作日，上海市委市政府召开全市优化营商环境大会，并发布 8.0 版行动方案，强调“建设活力街区”，提出“优化对特色集市、外摆位、疏导点、管控点等街面环境治理，科学制定执法检查方案，调整监管模式和检查频次。”

“尤其在规范涉企行政检查方面，从地方到国家层面，也都有了一些制度性的约束，但我认为，从优化营商环境的角度，还有值得完善的地方。”上海社科院法学所教授彭辉认为，其逻辑在于，法治需兼顾“秩序维护”与“发展包容”，避免“为罚而罚”的逐利执法。

因此，对于未来上海该如何进一步规范涉企行政检查，彭辉认为，从制度基础的层面，需要一套更加规范的标准

体系。“目前来看，各委办局、各个检查事项的标准尚不统一，检查流程也有差异，这就需要通过流程再造，把单项检查整合成‘全科检查’。”

彭辉谈道，在区域协同上也应进一步打破检查壁垒，“以条线为例，从市到区再到街镇，行政检查的权限和方式都应有所差异，形成一种异构化的检查方式，从而减少对企业的多头检查。”“规范涉企行政检查的最终目的，是能精准发现问题，从而实现监管效能的最大化。”

市城管执法研究会恽奇伟会长表示，要发挥论坛的智库作用，今后城管执法研究会将继续秉持以学促研、以研促新、以行促果的理念，不断提升研学水平，紧跟时代前进步伐，为城市高质量发展贡献更多智慧。