

城市规划和微更新与上海全域旅游发展

冯学钢 吴丹丹 梁茹¹

(华东师范大学 上海 200062)

【摘要】: 充分认识城市规划和微更新对于全域旅游的促进作用,以微更新多维度打造文旅新空间,拓展全域旅游空间域;以艺术介入全方位激活空间活力,打造全域旅游新业态;以科技赋能推动文旅数字化转型,升级全域旅游新体验;以“绣花功夫”推进精细化管理,促进全域旅游公共服务再升级;构建“新城—镇域—乡村”一体化格局,推动全域旅游协调发展。

【关键词】: 城市规划 微更新 全域旅游 文旅新空间

【中图分类号】: F590.3.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)09-0065-009

全域旅游是国家倡导的旅游发展新理念,目的是实现“全域资源、全业融合、全境打造、全民参与”,改变城市生产、生活与文旅休闲空间互相隔离、脱节的现状。全域旅游是一项系统工程,远非文旅部门一家所能为,实际运作须突破众多难点。从局部优化看,上海推进城市微更新起步早、基础好。2016年启动的“城市更新四大行动计划”和“行走上海——城市空间微更新计划”,以社区空间为对象开展试点工作,通过渐进式的微更新、微改造、微治理,不断对品质不高、长期闲置、利用不足、功能不优的微型公共空间和老旧建筑进行精细化改造提升,在行动和执行层面丰富全域旅游资源、产品、空间的多样化供给,^[1,2]但仍存在一些突出的矛盾和问题。上海应抓住新一轮城市更新发展契机,利用好城市微更新手段,这是破解当前全域旅游建设困境,通过“局部最优”促成“全局最优”的绝佳利器。^[3]以城市微更新打造文旅新空间,修补全域旅游的“盲点”,有助于形成贯穿全域的文旅新空间、新场景,有助于精细化治理全域旅游生态环境和公共服务设施环境,实现全域旅游更高质量的发展。

一、城市规划和微更新与全域旅游的作用机理

(一)城市规划和微更新与全域旅游的逻辑关联

1. 城市规划是全域旅游发展的宏观指引

城市规划作为法定规划,对全域旅游发展提供宏观指引。城市规划是全域旅游规划的上位规划,为全域旅游规划明确了旅游发展空间布局,并结合土地规划对旅游重大项目的选址位置、用地规模、建设内容等做出重要安排。同时,城市规划通过布局道路交通、公共服务和美化环境等为全域旅游提供必要的基础设施和公共服务。另一方面,每5年修订1次的城市规划一旦定稿便难以更改,尤其是土地利用类型和土地建设指标等,但全域旅游发展强调旅游产业逐步实现全景化、全覆盖,全域旅游的发展会加大对要素的供给需求,城市规划需为全域旅游发展释放空间。

2. 微更新是弥补城市规划与全域旅游不匹配的有效手段

¹**作者简介:** 冯学钢,地理学博士,华东师范大学工商管理学院教授、博士生导师;吴丹丹,华东师范大学工商管理学院博士研究生;梁茹,华东师范大学工商管理学院博士研究生。

城市微更新是对城市规划引导下城市空间环境的微观调节。全域旅游需把整个区域作为旅游区来打造，但是城市规划中对旅游发展的布局安排和预留空间，并不能满足日益蓬勃发展的全域旅游项目落地和服务设施建设的要求，因此需用城市微更新的手段来解决一般城市规划与旅游功能不匹配的地方，通过城市微更新修复全域旅游的“盲点”，从而实现全域旅游的高质量发展。

(二)微更新促进全域旅游发展的机理

城市微更新理念源自“城市有机更新”理论，最早在 1990 年代由我国两院院士吴良镛先生思考北京旧城改造的实践时提出。此后，住房和城乡建设部原副部长仇保兴在 2012 年“国际城市创新发展大会”上对微更新进行了重要阐释和演绎，倡导努力提升城市空间利用效率、积极拓展“微空间”。更新之微，强调要以更温和、渐进及精准的方式涵养、缝合城市文化脉络。

以城市微更新理念促进全域旅游发展，至少包含 3 个维度：一是旧有公共空间的再生。围绕微小公共空间和社区空间的品质提升和活化利用，着重利用文化再生、艺术介入等手段，形成空间小而美、内容新而特、主客共享的再生空间。二是新型消费空间的再造，围绕未完全开发的历史文化建筑、工业遗址等，进行文化符号植入、科技赋能、场景塑造，将之打造成为市民游客文化休闲、艺术体验等多种功能重叠的时尚消费新空间。三是单个文旅新空间作为高价值节点逐渐聚集形成一个又一个的节点簇，节点簇进一步连成文化旅游带和片区，最后渐进地实现上海全域旅游空间的有机更新。^[4]

以城市微更新打造文旅新空间，进而实现全域旅游发展的作用机理如图 1 所示：在城市有机更新和微更新理论的指导下，尊重文化遗产保护原则，利用创意激活手段，通过对城市建筑改造修复，将传统业态置换为文化旅游类新业态，全方位提升景观环境品质、营造公共休闲空间，将城市旧空间打造为兼具文脉传承、产业升级、主客共享、景城相融的文旅新空间。例如，通过完善社区基础设施和公共服务配套，引导发展社区文化休闲空间及便民服务场所，提升城市品质和人居环境质量。

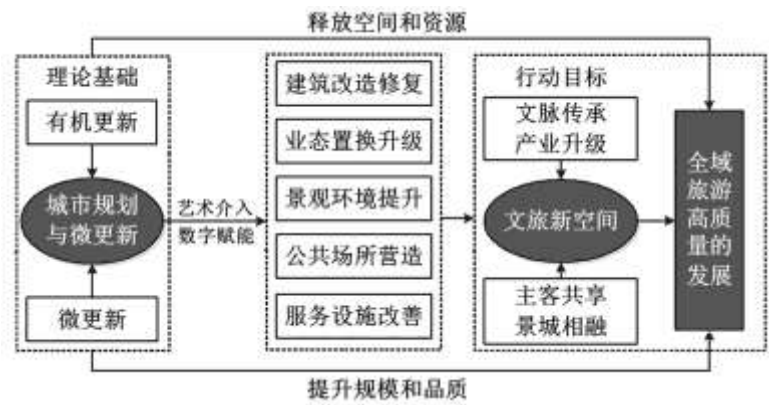


图 1 城市规划和微更新与全域旅游发展的作用机理

二、上海微更新赋能全域旅游的成效与问题

(一)发展成效

1. 城市规划助力城市全域旅游发展

《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》明确提出，展望 2035 年，上海将基本建成一座更富魅力的幸福人文之城，构建“15 分钟社区生活圈”，保护历史文化遗产，彰显城乡风貌特色，培育兼收并蓄的文化氛围。上海旅游业秉承“大旅游、大产业、

大民生、高品质”的发展理念，构建“1+10+N”大旅游产业体系，黄浦、松江、青浦、崇明等区相继成功创建国家全域旅游示范区。2019年，上海市文化和旅游局出台《上海市全域旅游特色示范区域创建工作实施意见》，并于2020年评选并认定16家上海全域旅游特色示范区域，旨在打造一批以全域旅游特色街区、全域都市休闲游憩区、全域郊野休闲游憩区、全域旅游村（镇）、上海市民的好去处等为特征的示范区域，为创新培育上海市级全域旅游示范区奠定良好基础。

2. 政策引领多元主体赋能文旅新空间

上海先后出台了文化和旅游发展的重要文件和政策，如《上海市城市更新实施办法（2015）》《关于加快本市文化创意产业创新发展的若干意见》《上海在线新文旅发展行动方案（2020—2022年）》等，激励不同市场主体加入文化旅游产业，为文旅新空间的打造带来社会资本、人才智库以及科技支撑。例如，以创邑实业为代表的房地产企业转型为城市微更新运营商，通过空间改造、艺术创意、社区互动有机融合，激发建筑活力、提升社区品质、完善城市功能、构建美好生活，形成愚园路特色街区，成为服务支撑上海全域旅游的重要空间。

3. 城市微更新拓展全域旅游空间成果显著

上海逐步推进城市微更新，率先打造文旅新空间，拓展全域旅游空间域。一是启动“城市更新四大行动计划2016”。通过共享社区计划、创新园区计划、魅力风貌计划和休闲网络计划，修缮历史建筑、改善城市公共空间、提高环境品质。^[5]二是工业遗产“巧活化”。上海近代工业遗存丰富，以杨浦滨江为代表，它采用整治修缮、局部拆建、功能置换、活化利用等小尺度、渐进式工作内容，从产业、功能、服务等全方位提升，实现从“工业锈带”到“生活秀带”的转变。^[6]三是拓展市民游客共享新空间。围绕“15分钟社区生活圈”建设，拓展出满足人们“微旅游”“微度假”需求的“微空间”。例如，2020年底上海市文化和旅游局发布首批50家展现区域特色的“家门口的好去处”。四是打造“街区可漫步”微旅行产品。开发具有国际大都市魅力的海派文旅IP，形成“海派文化之源”和“魅力衡复”等文化旅游线路。

4. 城市微更新促进全域旅游供给多元化

上海城市微更新加速推动多类型资源与旅游业融合发展，形成红色旅游、工业旅游、文化创意旅游、文化遗产旅游和特色小镇古村旅游等系列产品，全面丰富旅游产品供给规模和类型。例如，修葺四行仓库、中共一大会址等，整合周边旅游资源，打造红色旅游产品；改造多个旧厂房旧建筑，打造图书、时装、咖啡、艺术展览等生活体验空间，为社区居民、游客的休闲生活提供更多选择；围绕中心城区历史文化建筑群，打造衡复历史文化风貌保护区等，深入推进“建筑可阅读”文化项目；围绕特色小镇、古村等打造展示历史风貌、彰显现代文化创意特色游览项目。

5. 城市微更新优化全域旅游公共服务环境

上海城市微更新逐步优化道路交通、服务驿站和厕所等公共服务设施。拓展城市休闲街区（景区）的步行道路，有效衔接景区“小交通”与城际“大交通”，构建便利顺畅的旅游交通网络体系；设置统一道路交通标识，完善城市主要游览沿线公共服务配套。推动黄浦江两岸“一公里一驿站”项目，浦东滨江已建成开放22个造型相仿的服务驿站（望江驿），浦西滨江结合城市微更新将多个旧建筑改造为承载党建功能的特色服务驿站，向人们提供休憩空间、学习空间和公共卫生服务。提升旅游厕所质量，扩大厕所服务覆盖面并完善厕所的标识导览系统。

（二）存在问题

1. 尚未形成高效便捷的多部门联动机制

城市规划、城市微更新和全域旅游规划涉及多个领域、分属于不同部门，对同一空间的建设目标存在冲突，形成一定程度的部门壁垒。例如，规划部门专长城市规划，对居民游客文旅消费需求关注不够，在动员社区力量方面缺乏抓手；城管部门专长环境整治，但忽视城市文化彰显和城市功能提升；文旅部门专长文化旅游建设，但对空间和载体管控缺少抓手。如何实现以全域旅游为共识，建立高效便捷的一体化跨部门协调机制，亟须深入认真探讨。

2. 用地指标稀缺，全域旅游功能性空间建设受限

全域旅游的用地政策保障不足，尚未出台支持旅游用地的政策或意见。现行的《城乡规划建设用地分类标准》并没有对旅游用地进行合理的界定，导致旅游用地边界模糊，极易造成违法违规用地，各区土地规划文件中也没有体现出全域旅游发展的具体需求，全域旅游土地制约瓶颈亟待突破。郊区涉农旅游景区无法获得满足旅游发展所需的用地指标，旅游休闲业态和服务设施落地困难，如崇明、青浦、奉贤和金山等区的景区景点，在旅游高峰期经常出现停车位不足、外围道路拥堵以及住宿和餐饮业难以满足游客消费需求等问题。

3. 休闲空间功能单一、业态产品同质化，影响全域旅游供给品质

城市微更新正成为城市空间品质提升的重要手段，但仍存在一些问题：一是微更新理念固化。重视以建筑形象改善和景观美化为导向的空间更新，微改造主要体现在城市街道建筑立面整修、废弃空间增绿扩绿、“口袋公园”和社区花园建设等方面，忽视文化休闲、互动体验等复合功能的植入，导致空间功能局限于观赏休闲等单一层面，好看不好玩。二是微更新创意不足。旅游与文化的结合形式化，只留存了建筑和空间的形，尚未抓住文化的魂，缺乏文化内涵和地方特色。微更新形成的餐饮、购物、休闲娱乐空间产品、业态同质化严重，造成有空间没人流，或是有人流没消费，难以激活消费潜力，为全域旅游发展提亮增色不足。

4. 城市存量“灰色空间”和“锈带”影响全域旅游整体形象

城市在发展过程中，不可避免地会出现空间老旧等问题。上海作为中国近代工业的发源地，沿江沿河工业遗址数量多、规模大，在多次城市改造过程中仍存在部分旧建筑尚未开发利用，成为上海全域旅游建设的“盲区”。城市中纵横交错的高架路网之下也存在被忽视和遗忘的“灰色空间”，这影响了区域空间环境品质，不利于营造全域旅游的美好形象。

5. 缺乏多元主体共创共享的可持续发展模式

满足人民群众对美好生活的需求，是城市微更新和打造文化旅游工程的重要落脚点。但政府主导的自上而下的改造模式，以及企业主导的盈利性模式，都无法抓住市民游客的真实需求，难以提高市民游客的获得感和幸福感。忽视市民游客意愿的微更新行动，可能造成前期建设进程缓慢、中期建成引流有限、后期维护成本高昂等问题。因此，亟须建立“政府—企业—艺术家—市民”协同更新模式，促进以微更新打造文旅新空间的可持续发展。

三、上海微更新赋能全域旅游的关键领域和重要举措

(一) 以微更新多维度打造文旅新空间，拓展全域旅游空间域

1. 丰富公共空间功能业态，构建品质化的全域旅游公共休闲体系

一是针对城市公共区域品质不高、利用率低的小微公共场地及其设施，积极推进“口袋公园”“袖珍广场”和社区花园等建设，有效对接上海“十四五”规划倡导的公园城市建设，同时注重地方历史文化因素挖掘、现代文化创意元素融合，着力提升公共空间品质，丰富公共空间功能内涵，打造具有展览、休闲和娱乐功能的开放式新空间，成为上海微型城市文化会客厅。通过

高品质、多功能的公共空间助力带动周边区域发展，形成与所在区域的文化融合、功能互补，优化空间资源布局，提升公共空间品质，打造“公园里的城市”，拓展全域旅游空间。例如，黄浦区董家渡的商船会馆花园在现代化风格的金融区内，依托商船会馆旧址改建成具有中式传统园林韵味的“口袋公园”。

二是开发利用未被完全利用的重大基础设施等“剩余空间”。例如，在非交通主干道的高架桥下，可借鉴国内外经验，以共享为设计理念，采用植物景观净化美化环境，利用光影设计和涂鸦艺术激活桥下空间，将压抑单调的高架桥底空间打造成为活力洋溢的休闲空间；进而结合高架桥下空间形态和周边环境特点，因地制宜地打造小型创意商业空间、文体运动空间、景观休闲空间和交通驿站及停车场等，创造多元化的桥下文旅体验新空间，成为独树一帜的时尚新地标。

三是重视慢行系统作为公共休闲空间的作用形式，对原有道路进行改造，重新组织公共空间中的慢行交通体系，设置漫步道、跑步道、骑行道 3 种形式的慢行步道，营造安全、舒适的运动空间。推动慢行步道串联休闲空间和旅游景区，形成织就成网、贯穿全域的文旅公共休闲体系。

2. 适量更新开放社区文旅资源，拓展全域旅游主客共享新空间

社区营造已成为刚需，社区旅游成为流行，社区消费形成常态，存留的社区空间本身就是城市全域旅游重要的资源之一，社区内部的公共空间网络与城市公共空间的有效链接，能使城市旅游延伸至社区。拓展全域旅游主客共享新空间，应深度挖掘上海社区旅游价值，可以通过片区化全域景区化试点、线路全域化建设的方式入手实施，推出一批具有美学价值、文化内涵、消费潜力和邻里温度的优质社区。

一是围绕“15 分钟社区生活圈”，以“微旅游、慢生活”为主题，以社区生活圈文化特色和公共空间为内容载体，以满足人民群众美好生活需要为目标，在全市培育一批社区生活圈旅游“微空间”示范点，打造“市民家门口的好去处”。例如，采用“1+N”细胞式布局创智 e 站、e 剧场、Block 街区等一系列社区公共空间，充分打造功能区会客、组织培育、资源对接以及社区人才文艺创作、演出互动、志愿服务、生活美学等多功能的社区服务平台和空间载体。通过多元化的文化旅游空间和活动的集中参与，培育社区文化认同感，增强社区互动。

二是鼓励社区旅游“微空间”向外来游客有条件、有秩序地开放，给市民和游客创造更多文旅新空间，真正让老旧社区空间彰显城市软实力。例如，成都打响“在成都，游社区”城市旅游品牌，推出了“天府社区游”旅游产品，包括城市社区、产业社区、主题社区、乡村社区等 4 种风格各异的社区旅游场景，成为社区生活圈“微旅游”示范点，成为“市民家门口的好去处”。

(二)以艺术介入全方位激活空间活力，打造全域旅游新业态

1. 激活老旧街区文化魅力，打造特色商业街区的消费新业态

将艺术和文创理念嵌入老旧街区空间再改造，引导商业步行街、文化街、古城老街打造市民消费升级载体，因地制宜地发展文旅商业消费新业态，实现业态再升级和街区“再青春”。

一是利用微改造模式更新街区建筑外观和景观环境，拓宽原有街巷，还原原有建筑文化元素，新增、改造的建筑均以原有元素为主。街巷增加开敞空间和垂直绿化界面，植入景观小品以增加主题街巷概念。同时，采用“文化+时尚+科技”的融合发展理念，强化传统文化的现代表达，如借助科技手段打造“城市记忆漫步”项目，即利用投影仪和结合 AR 技术，将艺术家和手工艺人的作品通过视频、图像、文字等媒介，在街区建筑、树木等实景上投射整座城市发展的过去和未来。

二是植入主题文化旅游业态，打造特色鲜明的文旅消费集聚区。根据街区原有历史文化特色，因地制宜地打造非遗、古文化、

轻奢、时尚等不同特色的主题街区。努力挖掘和开发丰富的旅游资源，创新特色文化历史的开发，立足空间的特色文化，设计出具有文化创意性的旅游项目，让历史街区保护与文化旅游产品产生互动。通过地方主题文旅业态的植入，将地方文化创意产业与旅游产业融合起来，形成具有独特文化底蕴的文旅消费集聚区。

三是提升改造夜间消费载体，打造高品质的夜间消费集聚区以及若干社区型的夜间消费集聚点。开展夜间消费品牌评选，建设一批市级夜间文旅消费集聚区。鼓励商贸文旅企业延长营业时间，拓展夜间消费服务。鼓励有条件的区，组织商圈、城市综合体、文旅健身场所单位成立夜间消费联盟，打造区域夜间消费品牌，联合推出夜间消费活动精品，活跃夜间消费，促进“夜宵”“夜购”“夜赏”“夜游”“夜健身”等业态的融合发展。

2. 挖潜低效利用型工业遗存，拓展工业文化旅游新业态

将工业遗存创意更新为工业文化旅游，是保留城市历史文化记忆和市民“乡愁”的重要立足点，是生态环境修复和接续产业培育的最佳结合点，也是实现城市新旧动能转换的有效着力点。

一是继续挖潜低效利用型工业遗存，在对现有工业遗存查访的基础上，充分考虑其工业文脉、建筑机理及其与周围环境的有机联系，借助文化创意对旧厂房、旧建筑进行合理开发再利用，打造融文化、工业和旅游于一体的文化创意旅游，构建“可观(景观)、可学(知识)、可购(购物)、可玩(参与)、可品(情怀)”的工业遗产旅游运营生态。

二是提升工业文化旅游体验，以理念创新大力发展工业遗产旅游新模式，不断优化和提升对工业遗产作用、价值和发展路径的认识，摆脱传统的单纯参观型工业遗产旅游，融入深度休闲、高科技元素，大力开发互动体验类项目，利用工业技术体验和科学原理展示互动来吸引游客，围绕工业遗产开展激发观众探索兴趣的参与式活动，深入浅出地向大众展示工业文化的魅力，用心讲好上海工业的故事。

三是策划“工业拾遗”文化步径，通过“补牙式”缝合工业遗产和城市空间，推出串联工业遗产旅游空间的主题线路，实现工业遗存保护利用、文化延续发展，使“文化—产业—生态”三者有机统一。让“工业遗产”在新时期散发时尚气息，成为亮丽的“城市新名片”，为全域旅游增添浓墨重彩的一笔。

3. 以产业融合突破场所限制，打造文博演艺型文旅新业态

一是改建或升级纪念馆、文化馆、图书馆、展示馆、博物馆和文艺书店等文化设施，打造集学术活动、图书阅读、文化创意、艺术体验、书香教育等于一体的文化新空间。

二是突破经营业态和场地的限制，以产业融合打造演艺新空间。响应上海市演出行业协会制定的《上海市演艺新空间运营标准(2019 试行版)》，鼓励商场、文创园区、酒店、餐厅、书店、艺术中心、旅游景点、游轮等场所空间更新并开拓出“文艺绿洲”，打造演艺新空间。同时，从城市微更新层面开发适宜开展演艺活动的室外公共文化空间，建设户外演艺新空间。利用文旅结合空间规划的创新做法，积极发挥上海文化码头的影响力，形成演艺新业态、新模式、新平台，支持下沉到不同场所的演艺新空间进行联合，筑好上海“亚洲演艺之都”金字塔的塔底。

(三) 以科技赋能推动文旅数字化转型，升级全域旅游新体验

1. 嵌入上海文化品牌内容生产，打造城市数字文旅会客厅

加快布局 5G、云计算、人工智能等基础设施，促进公共文化空间转型为数字文化旅游新空间。注重优质内容生产，将“红

色文化”“海派文化”“江南文化”和“都市文化”等上海文化资源转化为品牌建设原动力，全方位挖掘上海作为国际文化大码头的资源优势，整合资源背后的故事、人物、文化底蕴等，形成多系列主题的短视频、有声产品和虚拟现实产品。在此基础上，将展现上海文化品牌的优质数字内容嵌入滨江驿站、社区文化活动中心和“口袋公园”等公共空间，营造融入市民日常生活的数字文化旅游场景，进一步打响上海文化品牌，彰显城市软实力。

2. 植入虚拟现实体验产品，更新再造文旅新体验新场景

推动旅游与科技深度融合，推进全息互动投影，环(球)幕，VR、AR、MR 等扩展现实、人机交互技术的创新运用，加快培育具有产业价值的数字化旅游体验新场景。例如，在文旅场馆和文旅新空间等现实文化旅游景观的基础上，植入 VR 虚拟现实技术，通过模拟或还原现实中的文旅场地，构建一个个沉浸式的旅游体验空间。使用 VR、AR、MR 等虚拟现实交互技术，把目的地的历史、故事、文化等虚拟出来，叠加到现实场景中，全过程附加新技术，创造休闲场景的全新感知，改变目前只靠解说或音频、视频介绍的方式，创造消费新热点。

3. 提升上海“建筑可阅读”的新内涵新境界

梳理城市地标建筑、优秀历史建筑等资源，全面开启“建筑可阅读”的数字化转型。结合城市微更新，打造街区可漫步的微旅行产品，开发具有国际大都市魅力的海派文旅 IP，形成“海派文化之源”“魅力衡复·旧貌新颜”“走进外滩建筑”和苏州河工业遗存等海派文化旅游线路。丰富沉浸式、互动型体验等新型数字化展陈手段，挖掘历史文化名人资源，活化海派文化遗产，深化旅游内容创新。

(四)以“绣花功夫”推进精细化管理，促进全域旅游公共服务再升级

1. 人性化改善全域旅游交通网络

围绕人流量大且通行不畅的道路路段，积极优化城市交通，串点成线、连线成面，打造全域旅游高效联通的交通网络，满足市民和游客便捷通行的全景式旅游需求。同时，打造城市三级绿道体系，利用绿道串联生态区、公园、小游园、微绿地，形成织就成网、贯穿全域、覆盖城区的生态“绿脉”，构建全域三级绿道体系，鼓励步行、慢跑和骑行等休闲方式，并因地制宜地植入书店、花店、商店、咖啡馆(茶馆)“三店一馆”等基本设施，满足生态需求、创造经济价值，彰显“绿道让生活更美好”的建设初心。

2. 精细化治理全域公共服务环境

秉承里外兼顾、标本兼治的原则，深入推进地铁站周边、铁路沿线、主要大街、重点区域、城乡接合部和农村地区等区域服务环境整治提升工程，推进城市街区洁化和靓化，力争达到席地可坐的要求。全面治理“有路无灯”道路，及时更新标识标牌系统，实现标识系统的标准化、规范化和美观化。整治违规户外广告牌匾标识，优化都市道路隔离护栏设置；继续推进“厕所革命”，打造更多的新“乌中公厕”，完成公厕标志标识整改和无障碍设施革新，提高公厕覆盖率和品级达标率。

3. 智能化提升全域旅游服务水平

更新建设数字化旅游咨询服务中心，提升旅游公共服务数字化、便捷化水平。推进旅游厕所数字化建设，适时提供信息查询、线路导航、意见反馈等服务。提供智慧化信息展示大屏幕，实时发布旅游景区游客量、道路出行、气象预警等信息。推出“上海群众管城市”微信公众号，并将公众号二维码印制在公共服务设施上，引导群众在线反映设施存在的脏乱、破损等问题，同时能够方便市民快速地了解设施基本信息和景观提升信息，形成方便快捷、多方参与的访问入口和对内管理、对外宣传的创新窗口。

(五)构建“新城—镇域—乡村”一体化格局，推动全域旅游协调发展

1. 推进文旅赋能“五个新城”建设

加快建设“五个新城”，实现新城发力，是上海构建空间新格局、构筑未来新战略支点的重要抓手，而文旅赋能“五个新城”建设，既是新城发展的重要路径和抓手，又是新城发展的重要功能和内容。然而，“五个新城”远离核心城区，旅游景区和旅游交通发展部分脱节于上海全域旅游创建目标。因此，以上海整体创建国家全域旅游示范区为目标，借助“五个新城”规划建设补齐全域旅游的短板至关重要，首要任务是充分发挥文旅规划前置的优势，避免以往城市规划与全域旅游不匹配、不适应的情况。例如，可以率先提出“五个新城”文旅品牌形象，嘉定新城为“汽车文旅、魅力之城”，青浦新城为“江南水乡、生态之城”，松江新城为“上海之根、人文之城”，奉贤新城为“东方美谷、创意之城”，南汇新城为“世界海岸、未来之城”；同步推出新城文旅项目重点资源库，将文旅项目打造与新城建设同步推进，发展文化和旅游产业融合业态创新，完善文化和旅游公共服务体系。

2. 发挥文旅新城规划对镇域和乡村旅游的带动联结作用

借助新城建设的契机，在整体布局上优化新城、镇域、乡村3个空间。在松江新城和青浦新城成功创建国家全域旅游示范区的基础上，继续推进嘉定新城、奉贤新城和南汇新城全域旅游示范区的创建工作，加快打造“五个新城”文化旅游发展的重要增长极，为周边的镇域、乡村更好赋能。发挥镇域联接功能，通过完善旅游交通、住宿和餐饮等公共服务配套，强化联通城乡的纽带作用。发挥乡村重要的底板功能，挖掘乡村的美学价值，持续推进美丽乡村建设，提升乡村整体风貌，配置旅游、休闲等服务设施，发展乡村旅游景点、民宿集群，形成一批可推广、可示范的乡村旅游发展模式。推动重点旅游乡镇和旅游村的公共文化服务站、旅游咨询中心及旅游休闲设施的统筹建设和运营。

四、政策建议

(一)推动体制机制改革，实现多部门协作联动

1. 探索建立城市规划与全域旅游建设齐抓共管的新机制

深化城市规划促进全域旅游发展的服务能力，利用城市规划长期以来建立的多部门共同协作、多渠道公众参与、多方位区域协调的良好基础，探索建立城市规划与全域旅游建设齐抓共管的新机制，改变以往旅游部门与发改、国土资源、交通、农业、体育等部门合作、协调上存在困难的局面。建立由党政主要领导挂帅，文旅部门主导，发改、财政、城建、交通、规划等部门共同参与的领导机制，成立“城市微更新文旅行动专班”，促进文旅新空间打造由单一部门推动向多部门综合联动转变。力求及时解决跨部门工作中的难点和问题，扎实推进各项工作。

2. 加强城市规划对全域旅游空间格局的引导

一是加强城市规划手段对全域旅游体系构建的引导，锚固全域旅游目的地内部“点、线、面”的结构性要素仍是破题的关键和重点。应紧密围绕市民和游客共享的理念，将点、线、面编织成网，串联起全要素的上海美学生活图景。二是加强城市规划对全域旅游产业空间、全域旅游城乡空间、全域历史文化保护与开发、全域基础设施及公共服务设施完善的优化引导，共同促成资源优化、空间有序、产品丰富、产业发达的全域旅游。三是加强全域旅游与城市空间规划的衔接，按照多规合一、承上启下的原则，形成指导城市规划和微更新与全域旅游协调发展的规划体系，确定路线图和时间表，明确责任主体和实施主体。

3. 完善全生命周期管理的动态管理机制

有序开展文旅更新项目的管理和动态评估，围绕城市更新项目的全生命周期，建立全过程的管理和动态评估，明确地区功能优化、公共设施完善、历史风貌保护、城市环境改善、基础设施完善和文旅新空间打造等目标、要求和实施对策，细化公共要素配置和文旅更新项目内容，以保障城市微更新和全域旅游创建有的放矢、有序推进，为全域旅游创建持续赋能。

（二）制定优惠创新政策，引导市场主体积极打造文旅新空间

1. 制订“城市微更新项目奖励计划”

一是推出各项利好政策，引导大型房地产企业转型为城市微更新运营商，鼓励其通过有机更新和消费场景营造的方式进行项目开发。二是鼓励餐饮、住宿、购物等小微企业主动对其经营场所进行形态提升和业态更新，创意更新为特色餐饮、主题酒店（民宿）、文化体验和展演空间，增强全域旅游休闲体验的服务功能。

2. 加大财税扶持力度

一是设立专项资金。市财政应每年从财政预算中拨出专项资金推动城市微更新项目，重点解决“口袋公园”“袖珍广场”、社区花园以及其他公共空间微更新改造项目的资金问题。对具有品牌宣传力和影响力的文旅重点项目及其基础设施等，给予相应的财政配套支持。二是加大税收优惠政策。认真落实国家促进老旧街区、老旧厂区和老旧社区更新再利用的税收政策，积极研究地区层面旧改空间转型升级为文旅新空间新业态的相关税收优惠政策，激发企业参与以城市微更新打造文旅新空间的意愿和能动性。

（三）搭建文旅新空间共创平台，实现全域旅游可持续发展

以社区治理为切入点，搭建文旅新空间共创平台。该平台由基层街道和社区主导，统筹政府、社会力量（企业 and 专业设计师）和居民群体，通过微更新试点征集和项目库建设、微更新方案设计和评选、实施建设过程监督和反馈以及文旅新空间维护和再更新等多个重要环节全过程的公众参与，构建政府、企业、社区（居民）三方“命运共同体”，形成以都市治理、社会介入和共同行动为手段的可持续自主微更新模式。通过多方共同合作，逐步形成有效的合力机制，保证以城市微更新打造文旅新空间的全面推进及持续开展，实现全域旅游可持续发展。例如，引入建筑师、景观师、艺术家等，免费提供志愿服务；组织社区居民参与设计方案调研，使改造方案接地气、切民生。

（四）加强城市数字化建设，建立多部门协同管理信息平台

依托“一网通办”和“一网通管”推进文旅新空间的展示、服务及管理数字平台建设。一是建设文旅新空间展示平台，便捷游客搜寻城市微更新的文旅项目成果。二是建设文旅新空间服务平台，将上海各区的文旅经济政策、文旅资源、文化资本、文创项目等在云平台上展示，提供各类文化旅游要素对接服务，为文旅新空间打造提供要素支撑。三是建设政府服务管理平台，利用最新的大数据和智慧联网技术，建立共享、协同、联动的机制，为管理人员提供科学的决策依据，增强快速响应能力。

（五）引进、培育复合型人才，破解人才难题

1. 建立城市微更新专家库

为进一步发挥专家在城市微更新中的作用，提高科学决策水平，上海应建立城市微更新专家库。可由市文旅局负责城市微更新专家库建设和日常管理工作，同时明确专家库由城市规划、景观设计、建筑艺术设计等相关领域的专家组成，并根据实际工作需要适度扩容。专家库的使用可依据账号管理原则，可根据项目具体情况自行联系符合要求的专家。

2. 探索建立社区规划师制度

社区规划师是由区政府选聘的独立第三方人员，为责任范围内的规划、建设、管理提供专业指导和技术服务。上海可借鉴北京“责任规划师制度”的经验，按照财政“养事不养人”的原则，邀请城市规划师、建筑师、景观设计师、旅游规划师等相关的专业设计师和团队下沉到社区和街道，发挥社区规划师在城市微更新活动中的技术咨询服务、公众沟通协调等作用，以专业力量扎根基层开展城市规划和微更新，有效助力全域旅游创建工作。

3. 强化复合型优秀人才的引进和培育

采取培养式用人方式，鼓励城市规划、微更新和全域旅游等领域的多类型人才相互交流、交换、挂职等。制订人才专项引进计划，定期引进复合型优秀人才，同时加强与专业院校的合作，定向委培符合上海发展需求的复合型人才。加强城市规划和旅游人才培养体系建设，根据实际需求开展分层次、分类别的培训。

(六) 做好宣传引导，营造良好的社会氛围

综合利用互联网、大数据、云计算等高科技手段，通过传统媒体与新媒体相结合、政策解读与案例剖析相结合的方式，全方位、多角度、多渠道地开展宣传，及时回应社会关切，为顺利推进城市微更新赋能全域旅游营造良好氛围。例如，举行“焕 YOUNG 微更新”项目改造挑战赛，以竞赛的方式寻求汇集多方智慧的解决方案，推出“文旅新空间示范点”评选项目，通过融媒体的多渠道宣传，推动“上海经验”走出去。

参考文献：

[1]沈娉，张尚武.从单一主体到多元参与：公共空间微更新模式探析——以上海市四平路街道为例[J].城市规划学刊，2019(3):103-110.

[2]陈洋.上海推进城市有机更新的新思路和新举措[J].科学发展，2019(12):90-100.

[3]麦咏欣，杨春华，游可欣，等.“文创+”历史街区空间生产的系统动力学机制——以珠海北山社区为例[J].地理研究，2021,40(2):446-461.

[4]华霞虹，庄慎.以设计促进公共日常生活空间的更新——上海城市微更新实践综述[J].建筑学报，2022(3):1-11.

[5]章迎庆，孟君君.全域旅游视角下的城市公共空间更新比较——以上海黄浦江东岸与巴黎塞纳河左岸为例[J].城乡建设，2019(17):54-57.

[6]王伟强，马晓娇.基于多源数据的滨水公共空间活力评价研究——以黄浦江滨水区为例[J].城市规划学刊，2020(1):48-56.