
上海黄浦江、苏州河沿岸地区 发展能级提升策略

吕岚琪¹ 李鲁²¹

(1. 上海发展战略研究所 200032;

2. 中共上海市委党校 200233)

【摘要】：“一江一河”是上海重要的城市品牌和全面提升城市软实力的重要标识。要践行“人民城市”重要理念，以更高起点、更高标准规划建设“一江一河”沿岸公共空间和设施，同步推进岸线贯通与功能提升，着力推动沿岸地区更多“工业锈带”变成“生活秀带”“文化客厅”和“发展秀场”，努力在提升高品质生活配套服务功能、特色多元公共文化功能和高端服务创新集聚引领功能上迈出更大步伐、实现更大突破。

【关键词】：一江一河 世界级滨水区 城市更新

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)01-0085-006

一、“一江一河”沿岸地区功能提升面临新机遇新要求

超大城市滨水区域的功能演变是城市更新和发展的重要源动力，在不同发展阶段面临着不同的外部条件和新要求。随着黄浦江两岸 45 公里岸线、苏州河两岸 42 公里岸线贯通开放，须进一步重点把握以下 4 个方面，围绕岸线贯通与功能提升同步推进。

(一)深入贯彻“人民城市”重要理念，对“一江一河”沿岸地区功能提升提出更高要求

进入新发展阶段，贯彻新发展理念，如何与“人民城市”理念更加深入融合，把更多公共空间留给群众，提供更多高品质多元化功能和服务供给，是“一江一河”沿岸地区发展要思考和回答的全新命题。从“生产锈带”到“生活秀带”，再到集工作、生活、休闲娱乐于一体的“文化客厅”“发展秀场”，岸线贯通之后的滨江滨河沿岸地区不仅在绿色生态、通达便捷上要进一步提高品质，在功能融合、产城融合、产业融合上还需要实现更高水平的跃升。换言之，过去滨江建设比较注重公共空间开发了多少，修了多少公园和道路，未来还要更多考虑建设以人为本的软硬件设施及新型基础设施，从文化商业服务等细节处体现城市温度。

(二)强化四大核心功能，对“一江一河”沿岸地区功能提升带来重大历史机遇

顶级城市的滨水地区往往也是汇集重要功能的战略高地。例如，伦敦泰晤士河畔的伦敦金融城，面积仅有 5 平方公里，其年

作者简介：吕岚琪，上海发展战略研究所研究人员。李鲁，中共上海市委党校经济学教研部副教授。

产值却占到英国国民生产总值的 3%, 汇集了全球外汇交易份额的 31%, 承揽了全球场外衍生品交易份额的 36%, 聚集了 287 家外资银行、180 家外资券商, 占据了全球跨境银行信贷市场份额的 20%、国际债券二级市场份额的 70%; 集中了全球近 1/4 的海洋与航空保险份额, 是全球最大的国际保险市场。近期, 上海提出强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户“四大功能”, 这为“一江一河”沿岸现有陆家嘴—外滩—北外滩, 世博园区—前滩, 西岸以及杨浦、宝山、闵行等滨江地区功能开发注入更多高端资源要素, 为发展能级整体提升带来历史性机遇。同时, 也对科学利用“一江一河”滨水生态和公共空间优势提出了更高要求, 沿岸地区应依托现有金融、航运、商业等关键功能设施节点, 加快完善吸引高能级总部经济、国际组织等功能性机构集聚所需要的配套保障功能。

(三) 城市空间格局优化拓展, 对“一江一河”沿岸地区功能提升提出新命题

“十四五”期间上海打造国内大循环的中心节点, 国内国际双循环的战略链接, 加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局, 城市战略空间全面拓展, 要求“一江一河”沿岸地区提升能级与之匹配。从长三角一体化和长江经济带看, 黄浦江、苏州河需要重点关注沿岸的生态保护和修复, 在贯彻绿色发展理念, 共抓大保护, 整体提升生态服务功能上发挥示范作用。从中心城区提升能级和提高经济密度看, 推动“一江一河”沿岸地区深度开发, 既要打造世界级城市会客厅, 也要在城市更新、生态功能、城市治理统筹推进上迈出更大步伐。从深化改革系统集成看, “一江一河”沿岸地区功能提升涉及主体多元、发展诉求不一, 需要从事物发展的全过程、产业发展的全链条、城市管理全生命周期出发来谋划设计推进体制机制改革等现实问题。比如, 围绕复合功能要求, 如何优化完善滨水岸线与纵深腹地有机衔接的交通设施。

(四) “一江一河”沿岸地区功能提升进入由点及线、从单一到多元新阶段, 对统筹推进和协调机制提出新要求

经过 20 年左右的持续推进, “一江一河”沿岸地区能级提升将从过去陆家嘴、外滩、北外滩、前滩等局部地区“点”上突破达到一定基础后, 进入整体改造再生的新阶段。相较“岸线贯通”阶段的市、区统一指挥联动, “功能提升”离不开由点及线再到面的统筹规划, 其难度和复杂程度进一步凸显。比如, 通航、防洪、生态等基础功能可以单一条线或块上推动实现, 但涉及文化、产业等功能培育, 既需要统一主题, 又要尊重差异各有特色, 既要政府引领, 又要市场主导社会参与, 既需要打造世界级地标作为引擎, 又需要多级供给网络。

二、“一江一河”沿岸地区发展能级提升的基础分析

(一) 发展成效

“十三五”期间, 上海各区结合岸线贯通工作要求, 紧抓“一江一河”沿岸地区的功能布局和设施建设涌现了不少亮点, 这为“十四五”及未来谋划“一江一河”能级提升积累了优势, 奠定了基础。

1. 贯通工作基本完成

至“十二五”末, 黄浦江两岸杨浦大桥至徐浦大桥 45 公里, 实际贯通 22 公里, 贯通率不足 50%。进入“十三五”, 上海市政府明确指出要把黄浦江两岸建设成为上海市民共享的公共空间, 各区全力推动公共空间贯通开放, 至 2017 年末, 黄浦江两岸杨浦大桥至徐浦大桥全线贯通, 后续着力推进闵行、奉贤、宝山延伸区域的贯通工作。苏州河两岸贯通的实施难度不亚于黄浦江岸线, 在着力实现“通”的基础上让更多空间为群众所用, 从外环线至外白渡桥苏州河两岸已于 2020 年底实现贯通。

2. 产业空间格局初具

“一江一河”沿岸地区自综合性开发推进以来, 初步形成了以外滩、陆家嘴、徐汇滨江、北外滩等重点功能区为引领, 发展

模式从点到面逐步展开，形成重点功能区向全域统筹布局转变的布局形态。目前，沿岸各区加快构筑产业空间，功能布局日趋完善。例如，陆家嘴作为上海建设国际金融中心的核心承载区，成为具有全球最具活力的世界级金融中心功能区域和上海城市最具魅力的标杆区域之一。又如，徐汇滨江“一带四城”态势格局良好，以智慧谷、传媒港为旗舰，加快推进西岸金融城市建设，目前已连续举办三届世界人工智能大会，拥有广泛的影响力。与此同时，浦东滨江地区从陆家嘴向南至世博园区、前滩地区，沿线开发整体态势形成；杨浦滨江“工业锈带”建设成为“生活秀带”，产业布局逐步实现数字化转型；虹口滨江北外滩地区作为“一江一河”的“宝石坠子”，着力打造成为世界级会客厅，致力与陆家嘴共同开创上海国际金融中心建设的新辉煌。

3. 岸线腹地联动加强

从上海各区的实践看，遵循超大城市滨水地区发展规律，“一江一河”不同区段在推动公共空间贯通的基础上，着力向腹地延伸，加强水岸之间的联系。例如，南京东路东扩工程，使南京路步行街与外滩完全连接，以更好地吸引人气、激发活力，在集聚新消费新业态、推动文化旅游商业融合等方面迈出了坚实一步。徐汇提出延伸西岸带动效应，“在腹地打造一片新城区”，带动整个龙华地区的改造，并积极为西岸人工智能产业提供应用场景。虹口滨江岸线贯通之后，通过综合配套及绿化景观提升，岸线与腹地的联动态势明显加强。

4. 基础设施配套提升

“一江一河”岸线贯通过程中，交通、信息等基础设施配套不断完善，增强了滨水区域的可达性、可观性，又充分带动了区域发展的活力。一方面，各区加强滨水区域的道路建设、骑行道建设以及停车位建设，提高滨水区域可达性。另一方面，通过运动设施、休闲活动设施、旅游服务设施的有效配套，使得滨水区的驻留率显著提高。例如，浦东滨江望江驿运营方打造的“初心”驿站，在为市民提供服务的同时，通过打造“15分钟公共文化圈”助推浦东文化客厅建设，成为新的网红打卡点，2020年国庆期间接待游客近200万人次。

(二) 现存问题

“一江一河”岸线贯通与功能提升，既相辅相成又各有侧重，既有相通之处，在推进实施中又有不同要求。调研发现，各区反映的问题主要集中体现为4个“难做”。

1. 空间有限，文章难做

滨水区域一般是指濒临水域的陆地建设而成的具有较强观赏性和使用功能的城市公共绿地边缘地带，从而需要充分考虑道路、绿化、水面等因素进行开发建设。各区滨水道路空间普遍比较狭窄，各类产业功能的入驻需要将原先布局的企业或机构搬离，有限的空间使得“腾笼换鸟”存在一定难度。关键是“笼子腾出来了”，换什么入驻亟需新理念、新主题、新策略以及新的政策支持。

2. 主体多元，协调难做

前期贯通阶段由于涉及范围相对较小，实施工作难度相对不高，但是到了功能提升阶段，滨水地区土地权属复杂、利益矛盾交织的问题凸显。区级层面在规划上将土地性质变为生态属性，但是各个主体大都提出土地转性的基本要求，希望保留原先功能，或者变为商业用地，由此主体搬迁存在较大难度。在公共空间贯通阶段，推进工作有具体部门来统筹协调，但到了功能提升阶段，负责主体尚不明确，体制尚未理顺，实现资源整合存在较大难度，各区域之间很难有机联动。

3. 普工容易，特色难做

相对岸线贯通而言，滨水区域的功能特色和亮点挖掘难度更大。目前，各区滨江功能培育提升大多以文化休闲等体验游憩功能为主，导致沿江各区段特别是第一层面功能定位重叠较多，特色不够鲜明，发展方向趋于同构，区段间、行政区划间面临严重的同质化竞争压力。

4. 保障好做，配套难做

在交通基础设施方面，目前贯通的“一江一河”岸线基本交通显著改善，但纵深开发和围绕功能培育的保障配套仍然短缺。比如，轨道交通方面，北外滩开发体量达 840 万平方米，其中核心区的容积率还将大幅提升，但是路网格局尚未进一步改善，且缺乏大型中转设施，将来写字楼等建成投入使用后，交通设施会制约功能提升。静态交通方面，沿岸举办大型节庆活动时，停车难等问题需应用现代技术手段予以有效解决。

(三) 原因分析

坚持问题导向，立足当下提出有效策略，必须透过现象看本质、跳出局部看全域。这些问题不能采取“头疼医头、脚疼医脚”的办法解决，“一江一河”岸线能级提升不同于岸线贯通，对应公共设计和载体空间建设须从上海全市层面剖析问题，提升整体认识。

1. 缺世界级“文化地标”

近中期来看，岸线贯通后，除了各功能区域打造主导功能外，预计全市层面文化休闲功能提升和文化公共设施建设预计将从“硬装修”转入“软装修”阶段。目前，“一江一河”沿岸文化功能的载体较为丰富，但比较分散。如何把分散的、零星的文化点串成世界级的品牌形象，既打响上海文化品牌，又有机带动其他功能注入，需要一个重量级的软件或硬件标志性项目，发挥引领效应。

2. 缺配套设施的“系统布局”

目前，“一江一河”核心段两岸基本是生活岸线，客运码头、轮渡和市政公用岸线占比极少。例如，黄浦江两岸多是滨水平台、滨江步道以及沿江建筑，缺乏公共活动场所和人性化的配套设施，从而对能级提升无法形成有效支撑，导致总体发展活力不足。在交通方面，不少区的滨江地区与中心城区的联系因道路容量等瓶颈因素而受到制约，已有的越江隧道通行能力已饱和，且在建的几条轨道交通线路间隔又相对较远，未能给开发带来实质性的推动作用。类似配套设施问题亟须全市系统考虑，仅凭各区自身难以有效解决。

3. 缺生态环境的“整体修复”

良好的生态景观对文化产业的发展呈现出强大的吸引力。但“一江一河”不是一个孤立的系统，与上游太湖流域，下游长江口，城市内部淀浦河、蕴藻浜等水系以及岸线、主干和支流共生共荣，为此需要综合考虑水环境、水生态、水安全、水文化和岸线等多方面的有机联系，推进上中下游、干支流协同治理，整体提升生态系统质量和韧性。

三、“一江一河”沿岸地区能级提升的推进路径

(一) 总体目标：打造“生活秀带”“文化客厅”和“发展秀场”

践行“人民城市”重要理念，以更高起点、更高标准规划建设“一江一河”沿岸公共空间和设施为抓手，岸线贯通与功能提

升同步推进，着力推动沿岸地区更多“工业锈带”变成“生活秀带”“文化客厅”和“发展秀场”，着力在提升高品质生活配套服务功能、特色多元公共文化功能和高端服务创新集聚引领功能上迈出更大步伐、实现更大突破。

1. 黄浦江两岸进一步完善核心功能布局

进一步提升和优化滨江公共空间服务品质，进一步拓展和延伸滨水开放区域，实现“工业锈带”向“生活秀带”的转变，建成展现城市核心竞争力、具有国际影响力的世界级滨水区。围绕提升滨水公共空间品质，重点推进杨浦滨江中北段、徐汇滨江南延伸至关港、浦东滨江南延伸至区界等滨水岸线贯通升级，完成浦东世博文化公园、浦东三林楔形绿地、杨浦区杨浦大桥绿地、徐汇滨江大桥公园、闵行紫竹兰香湖等大型绿地建设。黄浦江核心段基本形成金融贸易、文化创意、科创研发等全球城市核心功能集聚带，彰显世界级“会客厅”形象。基本建成外滩一北外滩、陆家嘴、前滩、后滩、徐汇滨江等具有国际大都市发展能级的空间集群，完成浦东大歌剧院、杨浦永安栈房世界技能博物馆、浦东民生码头、徐汇西岸梦中心等重大文化设施建设，加强水陆联动，整体谋划文化旅游发展，打造市民与游客共享的文化旅游品牌。

2. 苏州河两岸全面推进城市更新、生态修复和历史文化等功能重塑

实现中心城区苏州河两岸 42 公里公共空间基本贯通开放，不断提升滨水公共空间品质，丰富两岸城市功能，营造“一区一亮点”特色地标区域，建设成为宜居、宜业、宜游、宜乐的现代城市生活区。主动对接长三角一体化国家战略，加快推进郊野段生态廊道建设及上游环淀山湖、环元荡滨水空间贯通。全面开展苏州河沿线市容环境整治及景观提升改造，推进安远路、真光路、云岭西路、白玉路、长寿路等桥梁建设，完成黄浦及虹口段的河口区域、静安区段的四行仓库及浙北绿地、普陀长风岸线公园、长宁凌空公园等重点区段的景观新亮点打造，建成水清岸洁、配套完善、管理精细、两岸融合发展的高品质绿色生态滨水空间。加快推进嘉定南四块、普陀北新泾及长风地区、长宁一纺机及华东政法大学区域、静安东斯文里、黄浦区南苏州河沿线的旧区改造和城市更新，植入创新创意和文化休闲功能，提升滨水空间活力。

(二) 推进思路：引之以用，融中求突破，推动形成能级提升的良性循环

上海“一江一河”经过 20 余年综合开发，正在打造世界级会客厅，这既需要摩天大楼等标志性建筑，也需要引进更多载体设施，承载更多节庆活动，更需要依靠科学规划引导和政策设计助推，不断吸引更多要素功能集聚。为此，在岸线贯通基础上，坚持发展为要、人民为本、生态为基、文化为魂的基调，公共空间充分拓展先行，着力推进更高标准的配套保障功能、回归自然的生态循环系统建设、更为高端的国内外滨水岸线对话交流。推动“会商旅文体”统筹发展，生产、生活、生态功能有机融合，并植入激发区域创新活力的新兴功能，重点地区向腹地辐射，带动区域整体发展。同时，重点在标准规范、政策体系、场景设计上打造形成一批示范，为更大范围、更高层次提升能级提供先行支撑。具体从“四个方面”着手：

1. 以全域共生为导向，明确总体功能布局

“十四五”期间，“一江一河”沿岸地区要形成世界级滨水区的基本格局，基本完成核心区段的开发建设，增加城市休闲和慢性公共空间，尽快成为城市地标和功能载体。加强沿岸地区主导功能的能级提升，深化细化区段功能发展导向，实现功能错位互补。实现增量、联网、提质，扩大沿岸生态空间规模；加强滨水与腹地生态斑块的连通，形成互联互通、韧性平衡的生态网络；提高植被丰度，优化植生结构，提高区域整体生态效益。规划建设世博文化公园、浦江郊野公园二期、杨浦滨江公共绿地等重要生态空间，重点推进安亭、江桥、华漕等苏州河沿线区段生态廊道的建设，同时还要协同上游太湖流域推进水环境治理。

2. 以标杆项目为引领，培育高端功能集群

加快重点板块江河开发与功能提升，开发建设主要集中在虹口北外滩、世博一前滩、徐汇滨江、杨浦滨江中北段、宝山

滨江五大区块，功能提升主要集中在黄浦区外滩、浦东陆家嘴、杨浦滨江南段、静安苏河湾、普陀长风段区块。体现上海城市多彩形象，形成美观宜人、疏密结合的城市景观形象，塑造具有韵律感、层次感的滨水天际线，打造承接地区的人文脉络、凸显地区风格的滨水色彩基调。强化沿岸文化功能和特征，打造具有国际竞争力的文化地标，塑造世界级滨水岸线品牌。

3. 以市、区联动为支撑，理顺健全体制机制

坚持“市区联手、以区为主”，进一步加强市、区“一江一河”沿岸地区开发机构的组织领导、统筹协调作用。全面对接、融入上海各区重大项目建设、招商引资重点工作和营商环境建设，明确特定地区管理要求，形成开发建设合力。参与主体方面，鼓励支持不同所有制企业、各类社会组织、市民等多元角色参与和互动，建立开放透明的决策过程、协调合作的实施办法及多方共赢的利益共享机制。开发机制方面，健全市、区会审机制，综合运用土地开发机制，通过土地收储、区域整体开发以及“带方案”招标挂牌复合出让，鼓励“一江一河”沿岸地区整体性开发，提升区域内基础设施、公共服务设施、公共空间能级水平。采用公开招标挂牌方式，甄选区域规划水平、项目建设经验、建设进度控制、招商运营管理能力、资金实力等综合能力最佳的主体实施开发建设。同时，要进一步完善市、区协同机制加强全生命周期管理，加强市级统筹，明确各区制定实施计划。

4. 以远近结合为基调，统筹推进功能提升

未来黄浦江沿岸地区将成为现代化国际大都市核心功能的载体，具有全球影响力的金融贸易、文化创意、科创研发功能的集聚地，同时也将成为人文内涵丰富的城市公共客厅，体现高等级文化影响力、高活力公共空间、景观特色鲜明的标志性展示窗口。苏州河沿岸地区将成为多元功能复合的活力城区，尺度宜人有温度的人文城区以及生态效益最大化的绿色城区。在规划实施过程中，要按照市区相关规划要求，采用近、中、远相结合的方式统筹推进，进一步细化、分解和落实责任，加强督查督办，全面推进“一江一河”沿岸地区在高度、宽度、深度方面的充分拓展，进一步挖掘文化内涵、推动地域延伸、提升发展能级。

结语

面向“十四五”和2035年愿景，上海“一江一河”沿岸地区要秉持“百年大计、世纪精品”的原则，围绕生态品质、文化内涵、功能提升扎实推进。一方面，系统设计、分类指导，明确功能培育提升的“路线图”。通航、防洪等基本功能要优化夯实、安全有韧性。生态功能能级和品质要持续提升，积极探索将“一江一河”沿岸地区开发建设的理念做法拓展至太湖水域，推进全流域综合治理与开发建设，联动建设提升城市公园与游憩绿地系统，做大做强“水”文章，构筑江、河、湖、海、园的大生态图景和多空间场景。产业功能要各显神通、充分联动，沿岸地区顺应产业融合、业态跨界的规律趋势，围绕旅游、文化、金融、商贸、科创、体育等产业资源要素“破壁”跨界整合，积极发挥产业功能协同作用。另一方面，充分应用现代技术手段形成功能特色，构建主题产品矩阵，打造“一江一河”顶级IP，沿岸地区率先实现智能化、精细化管理，打造城市数字化转型的标杆。总之，“一江一河”沿岸地区正努力成为重要的上海城市品牌和全面提升上海城市软实力的重要标识。“一江一河”沿岸地区要打造世界级滨水空间，关键在于持续集聚高能级高活跃度的要素资源，支撑具有世界影响力的经济社会文化等各类活动。着眼未来、立足当下，关键还要健全完善激励相容的体制机制，持续调动各方力量参与“一江一河”沿岸地区综合开发建设和发展能级提升，真正实现人民城市，人民共建、共享、共治。

参考文献：

- [1] 吴菁妍. 基于游憩需求的世界级滨水区发展研究[J]. 城市住宅, 2020, 27(9): 84-86.
- [2] 洪菊华. 从巴黎塞纳河看城市滨水空间资源的保护与利用[J]. 城市住宅, 2019, 26(1): 60-64.
- [3] 卢汀滢. 从价值共享到空间共享——德国汉堡港口新城案例解析[J]. 自然与文化遗产研究, 2019(7).

[4]卢为民. 上海“一江一河”沿岸规划建设全面提升[N]. 中国自然资源报, 2019(3).

[5]徐毅松. 迈向卓越全球城市的世界级滨水区建设探索[J]. 上海城市规划, 2018(12).

[6]蔡新华, 徐璐. 加大城市内河水环境综合治理力度[N]. 中国环境报, 2018(10).

[7]高静. 大都市滨水区游憩化更新研究[D]. 华东师范大学, 2015.