

黄浦江两岸提升文旅功能的主要挑战与对策

唐佳 高峻 张梅

上海师范大学

摘要：随着黄浦江两岸 45 公里滨江公共空间贯通开放，建设充满活力、传承文脉、绿色生态、舒适便捷的世界级滨水区已取得基础性成果。进入新发展阶段，解决滨江公共空间功能完善和品质提升问题成为重中之重。文旅功能是滨江公共空间的重要功能，完善滨江一体化规划、促进滨江空间复合利用，是提升文旅功能、焕发空间活力的必要前提。

关键词：黄浦江；世界级滨水区；文旅功能

作者简介：唐佳，城乡规划学博士，上海师范大学环境与地理科学学院讲师。；*高峻，生态学博士，上海师范大学环境与地理科学学院教授。；张梅，上海师范大学环境与地理科学学院硕士研究生。

1990 年代以来，全球掀起了人本化理念指导下的城市滨水公共空间再开发热潮，滨水区逐步从工业化的生产空间转向游憩、消费和文化旅游的空间，成为市民、游客共享的亲水活动区域，承担着提高城市生活质量、打造城市形象等重要作用。[1, 2] 与国际发展趋势相一致，上海黄浦江两岸通过多年综合开发与转型发展，尤其在 2017 年两岸 45 公里滨江公共空间贯通开放后，已从工业繁荣的生产岸线转型为环境宜人的生活岸线，成为承载上海国际大都市核心功能和践行“人民城市”理念的重要空间载体，同时也是上海深化世界著名旅游城市建设的重要区域。

文旅功能是城市滨水区转型发展时期建设的重要功能之一，它强调在满足城市居民休闲需求的基础上，进一步满足外来游客的文化和旅游需求。[3] 文旅功能的建设，也使城市滨水区成为旅游和休闲的重要空间。[4] 在两岸公共空间加速转型的背景下，尽管黄浦江已成为到上海“必游必看”的旅游精品，但对标世界级滨水区更高标准，以观光为核心的基本文旅功能已不能满足市民、国内外游客对于黄浦江文旅新体验、新场景、新产品的期盼，滨江公共空间贯通开放效应亟须放大，以推动其文旅功能进一步升级，构建人文内涵更为丰富的城市公共客厅。

一、黄浦江两岸提升文旅功能的重要意义

(一) 助力扩大全球影响

黄浦江两岸公共空间贯通开放标志着黄浦江的发展进入开放、共享的全新阶段。《黄浦江沿岸地区建设规划(2018—2035)》提出，“迈向具有全球影响力的世界级滨水区”的发展目标，要求在建设世界级滨水区的总目标下，将黄浦江沿岸定位为国际大都市发展能级的集中展示区，包括国际大都市核心功能的空间载体、人文内涵丰富的城市公共客厅、具有宏观尺度价值的生态廊道 3 个方面的规划愿景。《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》明确提出，对标世界级滨水区，提升黄浦江沿岸地区功能。《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》指出，要以更高标准、更宽视野、更大格局推进沿岸规划建设，坚持以人为本强化品质，提出黄浦江沿岸地区要建成人民共建、共享、共治的世界级滨水区。《上海市“十四五”时期深化世界著名旅游城市建设规划》也提出，围绕黄浦江水岸打造文化、艺术、商业复合集聚的世界级滨水旅游休闲带，形成市民游客共享城市美好生活的会客空间。在黄浦江功能升级转型背景下，对标上述规划及发展要求，提升文旅

功能将进一步增强黄浦江建设成果的溢出效应，扩大黄浦江旅游品牌在全球的知名度与影响力，推动黄浦江成为上海深化世界著名旅游城市建设的新高地。

(二) 促进文旅资源整合

黄浦江沿岸汇集了大量的历史风貌建筑、现代城市景观、休闲游憩资源，集中展现了上海海派文化风貌与非凡的景观游览价值，为打造世界级滨水区奠定了重要基础。具体而言，根据实地调研，结合资料分析、地图开放数据抓取等方法进行统计分析发现，黄浦江(吴淞口至闵浦二桥)岸线至陆域约1公里范围内，拥有文旅资源共计7类、261处。其中，特色建筑72处、文博场馆31处、工业遗存71处、公共广场19处、城市绿地28处、商业综合体和街区8处、轮渡码头32处，并以黄浦区滨江最为集中，其次是浦东新区和杨浦区滨江。这些文旅资源中，AAA级以上景区有13处，其中以AAAA级及以上景区居多(表1)。总体而言，黄浦江两岸文旅资源数量丰富、种类繁多。随着滨江公共空间的贯通开放，两岸文旅资源的显示度、吸引力得到明显提升，开发潜力也得到逐步发掘。在黄浦江水岸走向主客共享、迈向世界级滨水区的建设阶段，进一步提升黄浦江文旅功能将促进两岸不同文旅资源的有机联系、互动与整合，使其形成全域旅游发展的整体，更好地展示城市文化内涵，丰富旅游体验，充分满足市民、游客“亲江近水”需求。

(三) 推动水岸空间更新

城市滨水区域的功能演变是城市空间更新和发展的重要源动力。[5]而文化和旅游是综合性产业，具有强大的要素集聚效应，[6]能够促进多元功能融合。同时，文旅功能通过构建多元融合空间，可以提升城市空间活力，促进公共空间更新升级。[7]从国际经验看，注入文旅活力是全球著名滨水空间更新升级的关键路径。例如，新加坡克拉码头滨水区分别在1980—1990年代及2000年以后，进行了两次更新改造，以旅游产品和世界性理念引导推动公共空间整体更新。[8]尤其在第2次改造中通过优化滨水空间功能分区及业态配比，以及引进国际化娱乐品牌、建筑更新改造、开通水上巴士串联沿岸景点等策略，升级文旅功能，最终形成了一个集文旅、购物、餐饮、娱乐等功能于一体的国际型旅游目的地(表2)。因此，在城市空间和规划转型趋势下，黄浦江提升文旅功能将助力水岸空间更新，从而更好地满足人民群众日趋多样化的文旅需求。

表1 黄浦江水岸文旅资源分布

行政区	A级景区		
	AAAAA	AAAA	AAA
浦东新区	1	4	1
黄浦区	0	1	1
虹口区	0	0	0
杨浦区	0	2	0
徐汇区	0	0	0
闵行区	0	1	0

宝山区	0	1	1
奉贤区	0	0	0
总计	1	9	3

表 2 新加坡克拉码头滨水区第 2 次改造

定位	提升克拉码头商业价值，建立新加坡时尚地标和国际型旅游观光地
内容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 将原生态仓库建筑与时尚标新立异改建添加物融为一体，形成新老交融的崭新形象 2. 引进国际化旗舰娱乐品牌项目，营造休闲娱乐的峰值体验 3. 降低零售占比，增加餐饮酒吧娱乐休闲比重，形成餐饮 65%、娱乐 20%、零售 4%、其他 11%的业态占比 4. 沿河布置餐饮酒吧、休闲娱乐等多种业态，吸引客群 5. 推出水上巴士游线整合沿河主要景点，强化客群导入
效果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 克拉码头成为新加坡 TOP5 必游旅游地 2. 商业形态丰富，商业价值显著提升 3. 通过调整业态配比形成聚客效应

二、黄浦江两岸提升文旅功能面临的主要挑战

(一) 滨江空间复合利用程度不足

随着我国城镇化进程加快，城市规划由增量规划转向存量规划，土地利用与开发越来越强调通过存量用地的盘活、优化、挖潜、提升，来实现城市空间的发展目标，支持经济、社会和环境可持续发展。[9]我国《城乡用地分类与规划建设用地标准(GB50137-2018)》等文件指出，为体现土地的节约集约使用，服务新的经济、产业发展需要，鼓励公共活动中心区、重要滨水区等地区的用地兼容与混合，以加强功能之间的有机联系，提升活力；同时，适度鼓励混合用地的设置，体现市场对资源要素的主导作用，推进存量空间精细化提升，并激发城市空间活力。从目前现状看，黄浦江滨江空间复合利用尚处于初级阶段，大部分滨江区段侧重于构建基础的休闲游憩功能和公共服务功能(如沿岸布局步行道以及“望江驿”“水岸汇”等综合性公共服务场所)，且不同区段空间复合利用程度差异较大，多样化、个性化功能尚待挖掘。同时，滨江重要节点，如游船码头和轮渡渡口，尚未深度融入周边滨江空间发展，导致码头空间成为了滨江区域中的“孤立”单元，仅仅重视单一交通功能的构建，而缺乏综合性、一体化开发。总体而言，滨江空间复合利用不足，制约了黄浦江空间活力的提升与文旅体验的升级。

(二) 缺乏水岸深度联动的产品与服务

城市滨水区具有开放空间与水体紧密结合的优越环境，[10]其文旅功能建设有必要对水上、滨水区及陆域空间的文旅资源进行有效整合。[11]《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》等规划也强调要加强水陆联动、多元体验的全域旅游空间建设。目前，黄浦江的水岸联动开展了多项有益工作。例如，“黄浦江游览”通过推出精华游、世博游、海派餐饮游、主题定制游等水上游览产品，成为上海旅游的标志性品牌；沿岸 32 座轮渡码头通过开设 17 条跨江轮渡线路沟通两岸客流，2023 年上海旅游节开幕式也尝试在北外滩国际客运中心码头推出水岸联动舞台演艺。总体而言，黄浦江水岸联动仍以隔江远眺、水上出行为主，联动方式较为单一，水上游览、水路交通与两岸文旅资源之间缺少更深层次的互动，缺乏水岸一体化的品牌游线、文化体验等文旅产品。同时，黄浦江两岸交通服务、消费服务、信息服务等多以碎片式呈现，缺少整合，难以有效支撑水岸联动和促进两岸文旅资源释放价值。而世界知名滨水区，如巴黎塞纳河、纽约哈德逊河等，均推出了多点上下的旅游线路和产品，以及一站式票务、统一 App 等服务，支持游客实现水岸游览无缝衔接，促进水岸联动。事实上，随着黄浦江公共空间贯通开放，市民、游客“亲江近水”需求不断增加，丰富多样的水岸联动产品已成为市民、游客的新期盼。因此，开发水岸深度联动的文旅产品将是提升黄浦江文旅功能的关键路径。

(三) 多主体协同力度有待加强

黄浦江文旅功能建设是跨部门、跨产业、跨区域的综合性业务和系统性工程，[6]不仅涉及分属不同行政区滨江区段的统筹，而且涉及文旅、规划、住建、交通、航运等多部门合作、多企业协调，以及规划、建设、运营、监管等多类任务衔接。同时，由于参与主体多样，且各部门、各主体之间大多不存在隶属关系，决定了其运营管理具有高度复杂性，导致提升文旅功能的协调配合难度较大，增加了黄浦江文旅发展的制度成本。[11]对标政策要求看，《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》等规划和政策均提出要建立多方共治的治理体系等任务。对标世界著名城市滨水区，如巴黎塞纳河、巴塞罗那滨水区等，它们在空间功能升级过程中也采取政府部门、社会团体、商业机构等共同构成的多方参与、多主体协作的组织和方式推动滨水区发展。[7]总体而言，黄浦江提升文旅功能必须依靠高效协同的治理体系与统筹推进机制的支撑。

三、 推动黄浦江两岸提升文旅功能的对策建议

(一) 完善一体化规划，推动滨江空间复合利用

随着黄浦江两岸 45 公里滨江公共空间贯通开放，建设充满活力、传承文脉、绿色生态、舒适便捷的世界级滨水区已取得基础性成果。进入新发展阶段，解决功能完善和品质提升问题成为重中之重。文旅功能是滨江公共空间的重要功能，完善滨江一体化规划、促进滨江空间复合利用，是提升文旅功能、焕发空间活力的必要前提。

1. 加强空间功能的顶层设计

在现有滨江规划的总体框架下，对于重点片区开展一体化规划与设计，完善功能之间的融合、地块之间的衔接。充分借鉴新加坡克拉码头滨水区等世界著名滨水区的规划和更新经验，重视文化旅游功能在一体化规划中对于空间活力和消费经济的带动作用，以国际视野和本土化特色，构建多元功能的滨水区。

2. 通过控制性详细规划加强对滨水空间土地综合利用的具体指引

通过完善黄浦江两岸不同区段的控制性详细规划内容，充分考虑文旅功能易于兼容其他功能的优势，完善滨水空间各类功能土地的综合利用，并根据不同区段特色进行用地和功能配比，通过功能混合设计增强文旅商业价值、创新文旅产品供给。

3. 制定黄浦江文旅专项规划

通过文旅专项规划统筹黄浦江文旅功能的建设目标、发展理念、空间布局、产品开发、形象设计、服务配套、重点任务等，结合贯彻《上海市“十四五”时期深化世界著名旅游城市建设规划》，提升外滩—南外滩板块、陆家嘴板块、世博—前滩板块等滨江十大旅游板块的主题定位，加强对不同空间区段文旅功能建设的有针对性引导。

(二) 创新文化旅游产品，促进水岸深度联动

水岸联动是城市滨水区提升文旅功能的关键所在。伦敦泰晤士河、巴黎塞纳河等世界著名滨水区都通过采取水岸资源衔接、水陆交通一体化等举措推进水岸联动。[12]创新黄浦江文旅产品，推进黄浦江水岸联动，全面升级市民游客的文旅体验。

1. 推出水岸联动新线路

水岸互动有赖于水上旅游换乘码头体系。[11]黄浦江沿岸码头具有“多点布局”的显著特点，为打造水岸深度联动的文旅产品提供了重要资源。把握十六铺码头、金陵东路码头、东昌路码头、白莲泾码头等客流潜力大、文旅资源丰富的码头节点，推动黄浦江游船与轮渡实现多点停靠，同时完善码头与周边空间的交通服务衔接。依托上海《“十四五”时期深化世界著名旅游城市建设规划》提出的黄浦江“世界会客厅”十大旅游板块，分区块构建“15分钟旅游圈”和特色游线，串联水上、岸上文旅资源和场景，提供一体化信息和商业服务，促进水岸文旅一体化融合发展。

2. 丰富水岸交互型文旅产品

开发黄浦江水岸演艺、建筑数字化交互等互动性文旅产品和节庆活动，运用新技术、新方式讲好水岸故事，实现“水—岸”“动—静”交相呼应。

3. 打造水岸联动新体验试点区

统筹有条件和有潜力的区域，如《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》提出的“世博—前滩—徐汇滨江”构成的黄浦江“新金三角”区域，试点打造具有沉浸体验和水岸互动特征的文旅新场景，强化水岸联动效果，并扩大示范效应。

(三) 探索协同运管模式，构建高效治理格局

1. 建立统筹协调机构

统筹协调机构对于城市滨水区解决跨部门、跨行政区协作等问题具有重要作用。例如，美国巴尔的摩内港滨水区在开发过程中成立了跨部门的协调机构，统筹协调滨水区的规划、设计、建设、管理等工作。[13]黄浦江提升文旅功能有必要建立专项统筹协调机构，建立统一目标，明确相关各行政区、滨水区段及文旅、规划、住建、交通等部门在任务协同推进中的权属与责任，鼓励游船、码头、商业等相关运营主体加强合作，协同推进文旅功能提升。

2. 遴选黄浦江文旅项目，试点实施项目联审机制

通过政企联动，定制化打通立项、审批、建设、运营等环节，提高项目审批效率，为黄浦江加快提升文旅功能形成示范。

3. 探索搭建黄浦江文旅数字化治理平台

通过协同治理数字化平台,按照统一管理、统一授权、统一接入等原则,推动多部门、多企业、多任务系统的业务协同、数据共享、信息联动,形成跨部门、跨层级、跨区段、跨项目的规范化数据共享和协作渠道,构建“多跨协同”治理模式,提升黄浦江文旅治理效率。

参考文献

- [1] Brand D. Bluespace: A typological matrix for port cities[J]. Urban Design International, 2007(12): 69-85.
- [2] 唐亚男, 李琳, 韩磊, 等. 国外城市滨水空间转型发展研究综述与启示[J]. 地理科学进展, 2022, 41(6): 1123-1135.
- [3] 许珂. 浅析城市滨水区旅游功能的开发[J]. 规划师, 2002, 18(4): 37-41.
- [4] 吴志军, 田逢军. 城市滨水旅游意象及其对旅游者选择意愿的影响研究——以南京、武汉、上海滨水区为例[J]. 旅游学刊, 2010, 25(6): 78-83.
- [5] 吕岚琪, 李鲁. 上海黄浦江、苏州河沿岸地区发展能级提升策略[J]. 科学发展, 2022(1): 85-90.
- [6] 张璟. 黄浦江水上旅游系统规划和开发[J]. 人文地理, 2006(3): 44-47.
- [7] 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.
- [8] 张天洁, 李泽. 世界性与本土性——新加坡克拉码头的复兴[J]. 新建筑, 2014(3): 34-39.
- [9] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [10] 吴必虎, 贾佳. 城市滨水区旅游·游憩功能开发研究——以武汉市为例[J]. 地理学与国土研究, 2002, 18(2): 99-102.
- [11] 申军波, 吴国清. 上海水上旅游发展回顾与展望[J]. 旅游纵览(下半月), 2014(18): 187-188.
- [12] 李凌月, 罗瀛. 伦敦、上海内河旅游发展比较研究——基于伦敦泰晤士河和上海黄浦江的分析[J]. 科学发展, 2018(12): 74-81.
- [13] 徐永健, 阎小培. 北美城市滨水区开发的经验及启示[J]. 城市研究, 2000(3): 23-25.