

上海市“十四五”时期 深化世界著名旅游城市建设规划的建议

上海市文化和旅游局

二〇二〇年十月

目 录

前言	1
一、发展现状评估	3
(一) 发展基础	3
(二) 主要问题	6
(三) 面临挑战	7
(四) 重大机遇	7
二、发展战略与目标	8
(一) 指导思想	8
(二) 基本原则	9
(三) 发展目标	9
(四) 主要指标	10
三、主要任务	11
(一) 建设以黄浦江“世界会客厅”为核心的“一江一河” 旅游休闲带	11
(二) 打造城市旅游目的地主题精品	14
(三) 推进文化旅游集群发展	16
(四) 强化旅游枢纽门户功能	18
(五) 做大做强旅游市场主体	19
(六) 培育在线旅游新动能	20
(七) 提升市民游客获得感	21
(八) 深化对外及港澳台地区交流与区域合作	22

四、“十四五”旅游高峰工程	23
五、政策措施保障	26
(一) 全面提升旅游业现代化治理能力	26
(二) 营造多元市场主体活力迸发的营商环境	26
(三) 健全完善入境旅游政策体系	27
(四) 强化旅游发展人力资源保障	27

前言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是上海向具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市目标迈进的第一个五年。

旅游业是拉动经济发展的支柱产业，也是提升人民群众生活品质的幸福产业。世界著名旅游城市建设是上海具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设的重要组成部分。

为深化世界著名旅游城市建设，在“十四五”即将到来之际，把握特殊历史使命和特殊时代背景，深刻领会“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”战略判断，贯彻落实市委、市政府关于旅游业发展的要求，认真研究和编制好本规划十分必要。

一是以规划提高旅游发展站位，助力上海提升城市能级和核心竞争力。国际大都市都是世界著名旅游城市，世界著名旅游城市是城市国际竞争力的重要标志。当前，旅游已成为人民群众的刚性需求，是小康生活的重要体现。中共中央总书记习近平指出，“旅游是传播文明、交流文化、增进友谊的桥梁，是衡量人民生活水平的一个重要指标”，“旅游是综合性产业，是拉动经济发展的重要动力”。深化世界著名旅游建设是上海坚持“四个放在”、落实“1+3+1”国家战略、贯彻“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念、深化

“五个中心”建设、打响“四大品牌”的重要组成部分，将高质量助力上海创造新时代城市发展新传奇。

二是以规划精准应对形势，更好担当旅游新时代使命。当今世界正处于百年未有之大变局，新冠肺炎疫情加速变局演进，全球化发展进入复杂前行阶段，经济增长持续放缓，新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起，人类对绿色健康生活的需要将大大加强。同时，我国在推动形成“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”中要优化升级生产、分配、流通、消费体系，加快培育新型消费是重要一环。编制本规划将有利于上海旅游业全面发挥自身优势，挖掘内需潜力，更好利用国际国内两个市场、两种资源，在拉动经济增长、改善民生福祉、弘扬传播文化、加强生态文明建设、增强对外交往等方面发挥更重要作用。

三是以规划强化资源整合，聚力谋划和推动旅游发展。旅游业兼具产业和事业双重属性，具有高度的综合性、渗透性、融合性。旅游是大产业、大民生、大展示，关系长远发展、关系民生福祉、关系城市形象。编制本规划，有利于以一部相对完整的行业规划，来统领旅游业发展的诸多方面，实现“纲举目张”的效果。此外，《中华人民共和国旅游法》也明确国务院和省、自治区、直辖市人民政府等应当按照国民经济和社会发展规划的要求，组织编制旅游发展规划。

“十四五”时期，上海深化世界著名旅游城市建设突出**“高质量旅游发展、高品质旅游生活、高频次旅游消费、高水平旅游交流”**的发展主线，以全域旅游构建旅游发展的“高

原”，以引领性重大项目、名片性重大活动、功能性重大平台形成旅游发展的“高峰”，服务国家战略和上海城市发展，努力从获得数量指标快速增长的阶段向更加注重“规模扩大+品质提升”的成熟发展阶段转变，不断满足人民群众对于美好生活的向往，为上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市贡献力量。根据《中华人民共和国旅游法》《上海市旅游条例》要求和《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要》的目标、任务，编制本规划建议。

一、发展现状评估

（一）发展基础

“十三五”期间，上海市旅游业以“全球影响、文化引领、全域发展、优化供给、惠民利民”为发展主线，以“改革创新、融合发展、提升能级”为发展要求，主动融入国家发展战略、对接上海发展目标，服务城市发展功能不断深化，全球吸引力不断提升，丰富城市生活作用不断增强，已基本建成具有全球影响力的世界著名旅游城市。

一是旅游业成为支撑城市经济的重要产业。旅游业与相关产业加速融合发展，离境退税商店、老字号、“首店”、文创、会展等旅游场景拉动消费作用显现，旅游购物消费、文化消费、乡村消费等大幅提升。旅游产业规模稳步扩大、发展效能进一步提升，至2019年底，全市共有宾馆饭店6500余家，其中星级饭店195家，旅行社1758家，锦江成为全球第二大酒店集团、携程成为全球第二大旅行集团。2019年，上海市实现旅游收入5522.12亿元，其中国内旅游收入

4789.3 亿元、旅游外汇收入 83.76 亿美元，与 2015 年相比分别增长 59.4%、50.4%和 40.5%，年均分别增长 12.4%、12.0%和 8.9%；2019 年实现旅游产业增加值 2309.43 亿元，与 2015 年相比增长 50.4%，年均增长 10.7%，占全市 GDP 比重达 6.2%。

二是旅游业成为提升城市功能的重要载体。城市旅游的观光、休闲、度假功能加快夯实，建成开放上海迪士尼乐园、上海海昌海洋公园，中国首个邮轮旅游发展示范区落户上海，基本形成以上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区为重点，以浦江沿岸城市风情、特色旅游街区体验、城市公园和乡村郊野休憩为支撑的全域旅游格局，黄浦区、松江区成功创建首批国家全域旅游示范区。上海邮轮母港建设加快推进，吴淞口国际邮轮港成为亚洲第一、全球第四大邮轮母港。至 2019 年底，全市建成国家生态旅游示范区 4 个，A 级景区(点) 113 个，红色旅游基地 34 个。2019 年，上海共承办会议展览项目 1300 余个，其国际性会议展览 300 余个，展览面积占 70%；举办演出 3.8 万场，其国际性演出 1.2 万场。

三是旅游业成为展示城市形象的重要平台。城市旅游的“第一印象”全面提升，“语言无障碍”服务加快推进，上海文化旅游门户网站服务语种数量达 13 个，助力城市优化品质服务和好客亲和形象。城市形象宣传展示力度加大，社交平台、新媒体、城市外交渠道等融合创新，新媒体 Instagram（照片墙）传播力指数排名全国第一。上海进博会、上海国际电影节、上海电视节、中国上海国际艺术节、

上海旅游节、F1 中国大奖赛、上海 ATP1000 网球大师杯等赛事节展活动明显提升上海的国际关注度。2019 年，全市接待国内旅游者为 3.61 亿人次、入境游客 897.23 万人次，与 2015 年相比分别增长 31.1%和 12.1%；其中接待入境外国人 692.12 万人次，成为我国接待外国旅游者最多的城市。

四是旅游业成为丰富城市生活的重要领域。多元化开展文旅活动，打造“一区一品”节庆品牌，推出“四季旅游”产品、“百万市民看大戏游上海”活动、“城市微旅行”线路。深化“建筑可阅读”，面向市民开放老建筑 1237 处，并为 1827 余处老建筑设置解说二维码，推出 327 种建筑可阅读文创产品和 87 条建筑微旅行线路。加大旅游惠民便民力度，推动旅游咨询服务向社区、向公共文化设施、向景区景点延伸，建立了 62 家旅游信息咨询中心，188 个旅游信息服务点；组织开展旅游进社区、景区门票半价优惠活动。打造市民休闲好去处，首批推出 105 个文旅夜间开放场所、130 个上海市民休闲好去处。

五是旅游业成为服务开放合作的重要力量。搭建国际旅游合作平台，参与国际旅游组织合作，吸引国际游乐园及景点协会（IAAPA）、克罗地亚等国家旅游局在上海设立代表处，担任 ICCA（国际大会与会议协会）中国委员会的秘书长单位，成功承办中国国际旅游交易会（上海）、亚太邮轮大会及峰会论坛、上海世界旅游博览会（SWTF）等国际旅游活动。积极落实“一带一路”倡议，围绕国家旅游年主题，与沿线

国家、城市和地区开展双边、多面交流，推出邮轮航线和高铁、房车等旅游产品；与布达佩斯等六个城市及地区共建“一带一路”友好城市文旅联合推广网络。建设长江国际黄金旅游带，贯彻落实《长江经济带旅游产业合作宣言》，协同开展旅游宣传推广活动，推进长江游轮旅游。大力推动长三角旅游一体化，完善文旅区域合作机制，深入推进旅游产品、旅游营销、旅游服务、旅游市场共建共管等工作。

（二）主要问题

“十三五”时期，上海全面推进世界著名旅游城市建设取得积极成效，但按照上海市社会主义现代化国际大都市发展要求，对照人民群众追求美好生活对旅游的新需求，上海高品质世界著名旅游城市建设仍然任重道远，特别是对标世界一流旅游城市存在不小差距和不足。主要表现在：**一是旅游业的国际竞争力亟需提升。**城市旅游的标识度、美誉度与卓越的全球城市还不匹配，对国际旅游组织和活动吸引力不够强，市场主体参与全球和区域旅游资源的配置能力还有待提升。根据欧睿国际研究报告上海入境旅游人次全球排名第32位，万事达研究报告显示上海国际过夜游客数量全球排名第25位，ICCA(国际大会与会议协会)发布2018年上海举办国际会议数量在全球排名第28位，上海入境游市场规模、入境过夜游客数量和国际会议数量等重要指标距离世界第一阵营仍有较大差距。**二是旅游供给的品质还难以满足美好生活需求。**城市旅游的交通、休闲、消费设施等服务配套距离“精细化管理、人性化服务”还有差距，部分旅游功能区

“最后一公里”的交通断点还没有很好解决，旅游公共服务的智能化、便捷化、高效化水平还偏低；旅游产品供给和服务水平还难以满足市民游客品质化、多样化、个性化需求。三是更好激发市场活力的营商环境亟需优化。推动入境旅游的便捷化的政策配套亟需突破，鼓励新产品研发、新业态培育、新市场拓展的激励机制亟需完善，引导构建旅游消费新场景还需要供地规模、供地方式的更好配套；引导市场主体依托新技术和跨界融合，进一步增强企业应对风险的“韧性”还需重点关注。

（三）面临挑战

后疫情时代全球形势不确定性对旅游业改革发展提出新的挑战。经济下行压力需要旅游业创新发展动能，国际形势纷繁复杂需要旅游业寻求交流交往新支点，旅游市场调整需要旅游业增强市场竞争的产业韧性。

“高质量发展、高品质生活”对旅游业转型升级提出新的要求。需要构建创新复合、融合集聚的旅游发展新模式，更具个性、更高品质的旅游产品新体系，安全便捷、共享共建的旅游功能新空间。

现代化治理对旅游业管理服务提出新的任务。有必要提升旅游业智慧化管理水平，提高旅游业精细化服务能力，激发旅游业多元化市场活力。

（四）重大机遇

国家战略为上海旅游业发展指明新方向。中国（上海）自由贸易试验区临港新片区将形成世界级的文旅新业态先

锋聚集地。长三角区域一体化发展将促进打造世界知名旅游目的地。进博会为上海推动旅游贸易、促进旅游投资、深化旅游改革、扩大交流交往、提升旅游服务水平提供重要平台。

融合创新为上海旅游业发展注入新动能。电子竞技、数字动漫、旅游演艺等文化消费快速发展，将推动旅游业创新培育更多新产品、新模式。医疗、教育、科技事业繁荣进步，将推动医学旅游、康养旅游、研学旅游等旅游新业态快速发展。在线文化娱乐企业跨界涉旅营运、传统旅游企业混业经营，将推动形成线上线下互动、周边业态融合的旅游集群。

新人群、新技术为上海旅游业发展提供新契机。人民旅游消费将持续从基础服务、基础体验向品质生活、新型消费升级。“Z世代”人群将成为我国文化旅游领域的需求主体、参与主体和话语主体。5G、新基建等新技术为旅游业发展带来新机遇。

二、发展战略与目标

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持“四个放在”，落实“1+3+1”国家战略，贯彻“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，服务“四大功能”提升，深化“五个中心”建设，打响“四大品牌”。围绕建设“高品质的世界著名旅游城市”目标，深化世界著名旅游城市建设，以“高质量旅游发展、高品质旅游生活、高频次旅游消费、高水平旅游交流”为发展主线，努力成为国内大循环的旅游中心节点和国内国际双循环的旅游战略链接点。全

面提升上海旅游业的发展能级和核心竞争力，为上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市贡献力量。

（二）基本原则

——以人为本，共建共享。坚持以人民为中心，不断提升广大市民游客的获得感和幸福感，共建共享旅游业发展成果。

——全域旅游，融合发展。更加注重旅游业对于城市功能空间的贡献，强化旅文商体绿融合发展，深入推进产业融合，深化全域旅游发展。

——科技赋能，开放创新。发挥开放优势，增强旅游业创新策源能力，推动科技创新助力旅游业转型升级，激发市场活力。

——品质服务，现代治理。持续提升旅游服务品质，以社会化、规范化、法制化、智慧化推动旅游业现代化治理。

（三）发展目标

到 2025 年，全面深化世界著名旅游城市建设，构建全域旅游发展的“高原”，形成以引领性重大项目、名片性重大活动、功能性重大平台为支撑的“高峰”，不断提升文化旅游深度融合、创新发展的质量和内涵，优化旅游业供给品质、增强创新动力、提升发展质效，提高市民游客的获得感，努力成为国内大循环的旅游中心节点和国内国际双循环的旅游战略链接点。

——建设世界旅游目的地城市。加快建设国际文化旅游之都，打造国际购物旅游之城，打造国际会展旅游城市，建

设亚洲都市休闲度假之城，成为国内都市观光游览首选地。

——建设国际旅游集散枢纽。建设国际旅游重要门户、国内旅游集散枢纽、具有全球竞争力的邮轮母港，形成带动长三角、服务全国、辐射东北亚的旅游枢纽。

——建设全域旅游示范城市。形成城旅一体的景观体系和功能空间，旅文商体绿融合发展的旅游产品，城乡统筹的旅游市场和资源要素，主客共享的旅游休闲服务。

（四）主要指标

到 2025 年，旅游总收入达 7000 亿元左右，年均增长 5% 左右。国内旅游人数达 4.5 亿人次左右，年均增长 4.5% 左右。入境旅游人数达 950 万人次左右。形成一批具有全国影响力乃至国际竞争力的旅游项目、头部旅游企业，培育一批市民家门口的好去处，新增一批旅游信息咨询服务中心（点），旅游消费的市民感受度不断增强，国际城市旅游排名提升。

上海“十四五”旅游业发展主要指标

序号	类别	指标名称	属性	单位	基准值 (2019 年)	目标值 (2025 年)
1	竞争力 指标	旅游总收入	预期性	亿元	5522.12	7000
2		国内旅游人数	预期性	亿人次	3.61	4.5
3		入境旅游人数	预期性	万人次	897.23	950
4	获得感 指标	旅游信息咨询服务中心（点）	预期性	家	250	280
5		市民家门口的好去处数量	预期性	处	/	200
6	标识度 指标	年游客接待量达千万以上旅游景区数量	预期性	个	4	10
7		进入中国旅游集团 20 强企业数量	预期性	家	5	8
8	美誉度 指标	国际城市旅游排名	预期性	名	32	30
9		旅游消费的市民感受度	预期性	名	/	名列前茅

三、主要任务

（一）建设以黄浦江“世界会客厅”为核心的“一江一河”旅游休闲带

——打造“世界会客厅”城市景观带。重点围绕黄浦江吴淞口至闵浦二桥区段滨江水岸，彰显国际风范、讲好中国故事，打造“文化、艺术、商业复合集聚的世界级滨水旅游休闲廊道”，形成市民游客共享城市美好生活的会客空间。围绕吴淞口地区、复兴岛-共青森林公园、杨浦滨江、民生滨江文化城-船厂、北外滩、外滩-南外滩、陆家嘴、世博-前滩地区、徐汇滨江、吴泾镇-浦江镇等十大板块，打造主题会客空间。推进“10分钟旅游圈”建设，利用人行步道串联各空间板块内轮渡码头（十六铺码头、秦皇岛路码头、世博公园码头等）及滨江腹地文旅场馆（中华艺术宫、世界技能博物馆、龙美术馆等）、公共空间（陈毅广场、世博庆典广场等）、城市绿地（黄浦公园、世博文化公园、杨浦滨江绿地等）、商业综合体和街区（白玉兰广场购物中心、南京路步行街等），形成“点-线-面”结合的游憩空间，配套旅游咨询服务中心、旅游志愿服务岗亭、旅游引导标识系统、公共卫生间等旅游公共服务设施，为市民游客提供旅游信息咨询、旅游票务销售、旅游志愿讲解以及“一杯水”、“一把伞”、“一张图”等服务。整合黄浦江沿线中华艺术宫、世博大舞台、上海当代艺术博物馆等精品文化场馆及公共空间，打造具有高等级、高活力、高标识度的文化旅游新地标。

专栏：黄浦江“世界会客厅”十大旅游板块

1. **邮轮滨江，绿色体验——吴淞口板块（宝山区、浦东新区）：**依托吴淞口国际邮轮港旅游休闲区、炮台湾湿地公园、滨江森林公园等，打造航运旅游和生态体验区。
2. **静谧自然，生态休闲——复兴岛-共青森林公园板块（杨浦区）：**依托复兴岛公园、共青国家森林公园等生态节点，打造滨水生态休闲区。
3. **百年工业，现代时尚——杨浦滨江板块（杨浦区）：**依托上海船厂旧址、杨树浦水厂、英商怡和纱厂等工业遗存及世界技能博物馆、国际时尚中心、绿之丘、渔人码头、皂梦空间等工业更新文旅场所，打造工业文化传承与创意旅游区。
4. **产业转型，艺术创制——民生滨江文化城-船厂板块（浦东新区）：**依托民生滨江文化城八万吨筒仓、船厂1862等，打造文化艺术创意与宜居生活休闲区。
5. **高端体验，卓越水岸——北外滩板块（虹口区）：**依托高端酒店群及历史建筑更新改造场馆，打造国际级重大会议型文化客厅。
6. **海派风情，万国建筑——外滩-南外滩板块（黄浦区）：**依托外滩源、外滩万国博览建筑群、老码头等，打造都市历史文化与时尚创意水岸旅游区。
7. **现代都市，国际风范——陆家嘴板块（浦东新区）：**依托陆家嘴地区东方明珠塔、金茂大厦、环球金融中心、上海中心等都市现代建筑，打造滨水建筑景观风貌旅游区。
8. **博览演艺，休闲慢享——世博-前滩板块（浦东新区）：**依托宋城演艺·世博大舞台、上海大歌剧院、世博文化公园、东方体育中心、前滩休闲公园等，打造文化演艺博览与滨水生态休闲区。
9. **西岸艺术，文化传媒——徐汇滨江板块（徐汇区）：**依托西岸美术馆群、徐汇滨江艺术中心等文化设施及世界人工智能和文化艺术双A产业高地，打造顶级艺术与时尚文化体验区。
10. **绿色康养，研学旅游——吴泾镇-浦江镇板块（闵行区）：**依托浦江郊野公园、闵行滨江公园、紫竹科学园、吴泾时尚产业旅游特色小镇等，打造旅游绿色康养研学旅游区。

——打造“世界会客厅”水岸联动带。构筑黄浦江滨江岸线远眺标识区，整合两岸历史建筑、工业遗产等城市历史文化遗存，博物馆、美术馆等文化设施，城市绿地、公园、广场、码头、观景亲水平台等公共空间，打造若干两岸最佳摄影地、两岸最佳眺望点。拓展黄浦江水上旅游功能，形成多点停靠水上巴士、环形观光游船、特色游艇等多类型水上旅游方式。打造黄浦江精品文化主题游线，依托黄浦江推出短线程都市精华风光游（杨浦大桥至南浦大桥）、中线程城市发展脉络游（杨浦大桥至卢浦大桥）、长线程城市人文风情游（复兴岛-宝山邮轮港至前滩-浦江第一湾-淀山湖）。

——打造“世界会客厅”品牌活动带。推出“世界会客厅”品牌体育赛事，依托河道、步道、跑道、公路等举办马拉松、主题徒步、骑行、夜跑、极限运动、水上运动等体育赛事。推出“世界会客厅”水岸演艺，整合水体、水岸、公共空间等，举办音乐、戏剧、艺术表演等演艺活动。推出“世界会客厅”民俗节庆，依托两岸开阔公共空间，围绕民俗主题、传统节日等举办民俗节庆。

——建设苏州河“城市文化生活休闲带”。围绕外滩源、苏河湾、M50 创意园、长风海洋世界、上海汽车博览公园等苏州河沿线重要旅游节点，打造集聚城市历史、市民文化、工业创意、绿地休闲等特色的上海“母亲河”文化景观带。构建苏州河水上游船与滨水空间水陆联动的空间格局，开通苏州河水上市巴士，建设滨河步道，依托水陆游线串联河景与滨水腹地外滩、愚园、白鹤港等历史文化风貌区，四行仓库、

顾正红纪念馆、苏州河工业文明展示馆等红色地标，工业遗存、大专院校、里弄住宅等风貌街坊，临空公园、上海汽车博览公园、青北郊野公园等公园绿地，推出彰显浓郁地域特色的城市探访微旅行线路。提升苏州河水岸活力，充分利用物质和非物质文化遗产资源，依托滨水空间推出一系列丰富市民生活的公共文化活动。

（二）打造城市旅游目的地主题精品

——打造旅游时尚消费区。依托首店、老品牌、免税店、奥特莱斯等购物街区构建旅游服务设施完备、支付环境便捷、购物环境高雅、国际和民族品牌云集的旅游时尚消费区。依托南京西路、陆家嘴、徐家汇、淮海路、虹桥商务区等打造首店购物街区；依托南京东路、豫园商城等打造老品牌购物街区；依托临港新片区打造免税购物港；依托国际旅游度假区奕欧来旅游购物村、佛罗伦萨小镇、青浦百联奥特莱斯等打造奥特莱斯旅游购物街区。

——打造康养度假区。依托医学园区、健身设施、生态资源等打造集高端医疗、运动康复、休闲养生为一体的康养旅游度假区。依托国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、环淀山湖国家旅游度假区、金山滨海度假区打造高品质旅游度假胜地；依托芦潮港滨海度假区、临港新片区冰雪之星、崇明东滩生态养老社区打造特色旅游度假基地；依托新虹桥国际医学中心、上海国际医学园区、张江中医药康养旅游基地、奉贤绿地健康产业园等打造医疗康养基地；依托徐家汇体育公园、崇明陈家镇、闵行马桥等打造健身康养基地；依

托浦江郊野公园、青浦环城水系公园、嘉北郊野公园、月浦沪北乡野花漫公园、临港滨江森林公园等打造生态康养基地。

——打造科技研学区。依托先进制造园区、科研院校、科普基地等打造具科技探索、互动体验、国际交流等功能的科技研学旅游区。依托浦东特斯拉科技研学体验区、张江人工智能岛、探索发现（discovery）科教体验中心、松江G60科创走廊、上海机器人产业园、大飞机制造中心等打造新科技体验基地；依托世界技能博物馆、上海天文馆、嘉定汽车博物馆、临港博物馆群、崇明东滩等打造科普旅游基地；依托松江大学城、闵行紫竹园区等打造国际研学旅游区。

——打造特色村镇休闲区。围绕特色小镇、旅游古镇等打造展示历史遗迹风貌、彰显现代文化创意的风情小镇休闲区；围绕特色村落、乡村民宿、农业种植园区等打造集镇村文化、农业文创、农艺工坊、非遗技艺研习、生态农业体验等于一体的特色乡村休闲区。依托金泽古镇、新场古镇、蟠龙古镇、召稼楼古镇、川沙古镇、真如镇、泗泾古镇、横沔古镇、七宝老街、南翔老街、奉城老城厢等提升或打造一批特色旅游古镇；依托吴泾时尚产业旅游小镇、龙盛泰迪活力小镇、泰晤士小镇、东方魔都音乐小镇、嘉定华亭田园小镇打造一批现代风情小镇；依托宝山区罗泾镇塘湾村、金山区廊下镇山塘村、崇明区陈家镇瀛东村、奉贤区青村镇吴房村等全国乡村旅游重点村打造旅游特色村落；依托川沙、周浦、长兴岛、崇明岛、金山嘴、青浦张马村等打造民宿集群。

——打造滨水游憩区。依托海洋、河流、湖泊等水体旅

游资源打造集聚亲水娱乐、滨水休闲等功能的滨水游憩区。依托杭州湾沿岸的奉贤碧海金沙、金山城市沙滩、吴淞口国际邮轮港水域等打造海洋游憩区；依托淀山湖、滴水湖、明珠湖、浦江之首、青浦江南蓝道、华亭十里等打造河湖游憩区。

——打造夜生活体验区。依托夜间休闲场所、特色餐饮街区、城市夜市等打造具餐饮、集市、演艺、娱乐等功能的夜生活体验区。依托新天地、临港新天地、徐汇西岸等打造夜间休闲空间；依托乍浦路、虹梅路、吴江路、虹泉路、大学路、仙霞路、进贤路等打造美食餐饮空间；依托主要景区、商业中心、文化场所等游客集聚区打造城市夜市空间。

（三）推进文化旅游集群发展

——打造“党的诞生地”红色文化旅游集群。围绕2021年中国共产党百年诞辰，以中共一大纪念馆为核心，整合周边旅游资源，构建中国“红色源头”红色旅游核心区，打造中国红色旅游地标。围绕各区红色纪念馆、名人故居、烈士陵园、革命遗址遗迹等红色文化旅游资源，加快培育经典红色旅游片区。深化长三角红色旅游区域合作，串联嘉兴南湖等景区景点，开发具有国际影响力的红色主题旅游线路，形成“开天辟地”红色文化旅游集群。充分挖掘红色旅游资源，开发、设计红色研学、爱国教育、红色创意等精品旅游产品和活动，提升红色旅游吸引力。

——打造文化遗产旅游集群。打造海派文化旅游集群，围绕中心城区历史文化风貌保护区，深入推进“建筑可阅读”

形成标志性城市文化遗产旅游产品，开发“街区漫步”等城市微旅游产品，策划多元主题的微旅行线路，建设静安张园、嘉定西大街等海派文化传承区，打造开放式“城市海派文化博物馆”。打造江南历史文化旅游集群，围绕豫园、朱家角、七宝、枫泾、新场和练塘等历史文化名镇以及非物质文化遗产，推出规模化、品牌化、国际化旅游产品与线路。

——打造节事和主题娱乐旅游集群。充分整合上海国际电影节、上海电视节、中国上海国际艺术节、上海国际服装节、上海国际音乐节、F1 中国大奖赛—汽车文化节、上海 ATP1000 网球大师赛、上海国际马拉松赛、上海旅游节等文化、体育和旅游节庆赛事资源，以及元宵节、清明节、端午节、中秋节等中国传统节庆活动，每年向全球发布“上海都市嘉年华计划”，全力激发公共空间旅游活力，营造浓郁城市旅游氛围。依托乐高主题乐园、上海海昌海洋公园二期、迪士尼主题乐园二期等主题乐园，丰富主题乐园旅游产品，打造主题娱乐旅游集群。

——打造演艺文化旅游集群。依托上海马戏城、世博大舞台、人民广场演艺大世界等演艺场所，设计推出品牌化演艺产品，引进培育更多旅游驻场秀。依托上海芭蕾舞团、上海歌剧院等文艺院团，打造具有全球影响力的旅游演艺精品。依托人民广场演艺大世界、上海大歌剧院、现代戏剧谷剧场群、上海国际舞蹈中心、上海话剧艺术中心、百乐门等所在区域，培育旅游演艺集聚区。

——打造文化创意旅游集群。依托田子坊、M50 创意园、

智慧湾科创园等文创产业园区，打造文创体验旅游集群。依托上海博物馆、上海当代艺术博物馆、中国航海博物馆和中华艺术宫、刘海粟美术馆、龙美术馆等场馆，打造文博创意旅游集群。

（四）强化旅游枢纽门户功能

——建设国际旅游的重要门户。打造国际入境旅游第一站，激励航空公司拓展航线，开通更多上海中转国际航线。全面提升城市旅游“第一印象”，提升旅游公共服务国际化水平，在机场、码头、车站、酒店、游客咨询中心等重点窗口配备多语种交通指示牌、安全警示牌、旅游地图、旅游推介手册等，提升旅游咨询服务热线与信息平台的多语种服务能力。完善“旅游无障碍”服务体系，扩大海外银行卡和海外版移动支付应用使用范围，促进电子信息服务无障碍化，推进本市涉旅场所和区域的无障碍设施配置，加强旅游服务“语言无障碍”功能建设。

——建设国内旅游的集散枢纽。依托交通网络强化旅游集散功能，利用交通枢纽旅游集散中心，开设旅游专线。构建面向全国的旅游咨询服务平台，积极与全国各省市旅游市场主体合作，向市民游客提供“一站式”全国旅游信息咨询、旅游优惠套票销售等服务。打造辐射全国的旅游精品线路，以上海为起点，推出高铁游线、航空游线、房车游线、自驾游线等多种旅游线路。

——建设具有全球竞争力的邮轮母港。打造全球邮轮企业总部基地，吸引国际邮轮企业落地上海。构筑全产业链邮

轮经济，围绕邮轮装备制造、邮轮服务、行程订制、线路策划、文创设计等延长邮轮经济产业链条。完善邮轮旅游配套服务，围绕金融、保险、免税购物等服务进一步提升邮轮旅游吸引力。积极推动邮轮航线拓展，支持邮轮企业拓展国际航线、丰富邮轮航线产品。

（五）做大做强旅游市场主体

——提升旅游资源整合配置能力。加快集聚旅游企业总部，全面提升旅游企业能级，培育和引进世界级旅游头部企业，吸引国际大型旅游企业进驻上海，引进培育一批世界级旅游独角兽和隐形冠军企业。建立健全旅游投融资体系，加强与金融机构合作，促进旅游产业投融资向多元化、多层次、多渠道发展。建设共享共建项目资源库，向旅游企业、投资机构等开放入库项目，搭建合作平台。

——提升旅游市场拓展能力。打造更加鲜明的城市旅游形象，构建城市旅游新形象体系，彰显上海城市精神和城市品格。鼓励多元主体参与城市旅游营销，鼓励社会各界发挥自身优势，积极营销城市旅游形象、开展旅游营销合作。探索创新旅游宣传推广方式，搭建更加精准的旅游宣传推广渠道，加大进博会、中国花卉博览会、上海国际电影节、上海电视节、上海旅游节、F1中国大奖赛、国际足联俱乐部世界杯、亚足联杯亚洲杯等重大节庆、展会、赛事等活动中的旅游宣传推广。利用传统媒介与新兴媒体联合推广，加强在重要文旅场馆、城市公园、郊野公园、公共广场、大型商场、特色街区、交通枢纽、高星级饭店等场所的旅游宣传推广，

形成多平台、多渠道、多终端的旅游宣传推广格局。

——提升旅游产品创新策源能力。加强旅文商体绿融合，分类开发“红色”“绿色”“蓝色”“古色”“夜色”“锈色”旅游产品。鼓励旅游企业原始创新，与文化、科研机构共建旅游产品创新平台，创造更多首秀首演首创旅游新品。打造旅游创新策源全球旅游智库，建设全球都市旅游国际合作和交流平台，加强旅游智库与旅游企业紧密合作。建构旅游创新策源孵化体系，充分用好科创板等资本市场平台，吸引创新型成长性旅游企业。

（六）培育在线旅游新动能

——打造在线旅游场景。打造一批“在线城市会客厅”，讲好上海故事、展示上海风貌，针对不同国家、地域文化特点，融合上海“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神，对旅游产品内容进行精细化、差异化的线上展示和交流。推出一批交互式旅游场景，以云计算和 5G 等高速通信能力为基础，以虚拟现实 VR 和增强现实 AR 技术为核心，构建旅游场景虚拟现实交互体验功能，“升维”旅游体验。策划云上旅游节展赛会，融入科技元素，创新旅游活动的呈现方式。

——培育在线旅游业态。建成智能旅游行程定制平台，利用旅游大数据挖掘市民游客旅游偏好，提升旅游行程定制智慧化水平。推出在线旅游教育培训平台，向企业、高校、社会开放，提升旅游教育的便利度。打造旅游企业在线交易平台，提升对国内、国际旅游信息、资金、人才资源的配置

功能，促进要素高效流动。

——提升在线旅游服务。推动旅游智慧基础设施建设，推动 A 级景区、主要文旅场馆和公共休闲空间实现高速通信网络（WIFI/5G）无盲区全覆盖，完善智能化设备部署，为市民游客提供智能讲解、AI 旅游线路设计等新型旅游服务。提升旅游服务数字化水平，推出建筑全景阅读、申城智能导游、文旅信息智能获取等服务，通过线上线下相结合的方式在全市进驻 300 个服务点位，提升市民游客参与旅游的便捷度。加强旅游公共空间智能化管理，加快建设旅游大数据中心，及时掌握、管理和调度全市旅游信息资源。

（七）提升市民游客获得感

——为市民游客打造品质化“微旅游”空间体系。依托社区培育“微旅游”空间，围绕“十五分钟”生活圈，以“微旅游、慢生活”为主题，以社区生活圈文化特色与公共空间为载体，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”。依托商务街区培育“微旅游”空间，以“都市休憩”为主题，提升市民工作日休憩空间品质。依托公共文化设施培育“微旅游”空间，围绕差异化文化特色，强化社会公共空间文化氛围营造。

——为市民游客提供便捷化“微服务”惠民体系。促进旅游信息咨询覆盖社区，提升社区居民出游便利度。定期推出面向社区居民的旅游优惠产品，提升市民出游频次。完善城市主要游览沿线配套服务，提升旅游服务配套供给水平。强化城市旅游导览服务末梢功能，提升导览服务空间覆

盖度。

——为市民游客搭建志愿型“微平台”参与体系。搭建志愿讲解服务平台，发挥市民积极性，鼓励有特定专长的市民参与旅游讲解。搭建文明旅游宣传平台，鼓励市民成为文明旅游参与者、文明旅游宣传者、文明旅游引导者。搭建旅游建议征询平台，建立公众参与机制，引导公众积极为旅游发展建言献策，参与、监督旅游业发展。搭建旅游就业创业平台，开展公益培训、提供就业创业咨询服务、发布旅游就业岗位与创业投资合作信息。

（八）深化对外及港澳台地区交流与区域合作

——推进长三角旅游一体化建设。打造一批长三角一体化精品项目，推进环淀山湖地区水乡古镇联动开发，联合江苏、浙江共同申报江南水乡古镇联合国世界文化遗产。开发一系列跨省市的中短程旅游路线和新产品，推出长三角高铁旅游、内河旅游、水乡风景道等旅游产品，进一步推进“长三角PASS”旅游年卡在长三角现有合作城市的基础上扩大区域使用范围。推进长三角一体化旅游要素配置，以市场为主体，畅通长三角投融资渠道、信息流通渠道，推动旅游生产要素在长三角自由流动。建设长三角旅游一体化示范区，聚焦环淀山湖地区及水乡客厅，青浦、吴江、嘉善三地联合打造江南水乡文化旅游休闲区，创建全域旅游示范区、生态旅游示范区。

——服务全国旅游发展。探索建立跨区域旅游发展联盟，加强与国内重要旅游城市合作，共商共议旅游发展策略。构

建服务全国的文旅推介平台，充分利用上海优质传媒资源，吸引全国文旅机构推广、发布优质文旅信息。探索合作建立“初心”文化公园，联合福建、江西等地共同开发红色旅游资源，壮大红色旅游。联手国内城市开拓国际旅游客源市场，联合推出国际化旅游产品，形成合作共赢。持续推进旅游对口支援地区旅游发展，重点支持发展乡村旅游、全域旅游发展。

——加强与国外城市及港澳台地区交流交往。深化与“一带一路”沿线城市交往合作，发挥上海在国家“一带一路”建设中的桥头堡作用，支持旅游企业在沿线国家和地区建立海外分部、跨境平台，鼓励邮轮企业围绕沿线城市拓展航线。加强与亚洲城市及港澳台地区战略合作，扩大旅游开放合作力度，加快建设“东亚文化之都”，增强与香港、澳门、台湾、东京、首尔、迪拜、曼谷、新加坡等城市和地区合作交流。推进与国际友好城市紧密合作交流，推动旅游签证便利互惠政策，在简化出入境和通关手续方面提供更多政策支持。

四、“十四五”旅游高峰工程

上海“十四五”旅游高峰工程

类型	名称	内容	
建设十大类引领性重大项目	黄浦江“世界会客厅”工程	高端会客体验	北外滩“世界会客厅”建设项目
		都市风貌展示	陆家嘴金融城景区提升项目
		文化价值深化	“海上方舟”项目、世界技能博物馆配套工程等
		艺术体验升级	上海大歌剧院、宋城演艺·世博大舞台、徐汇滨江梦想巨蛋、徐汇滨江艺术中心、徐汇滨江梦剧场等
		滨江绿色休闲	吴淞口国际邮轮旅游休闲区提升、滨江森林公园二期、世博文化公园、上海植

类型	名称	内容
		物园北区改扩建、浦江郊野公园二期
		旅游配套建设 世博酒店群、北外滩酒店群
	苏州河“城市文化生活休闲带”工程	文化景观打造 苏河湾更新、上海电影宫、顾正红纪念馆提升、苏州河工业文明展示馆提升项目、四行仓库形象提升等
		水岸联动建设 苏州河水上市巴士、滨河步道驿站等
	临港新片区“文旅先锋地”工程	旅游体验升级 上海海昌海洋公园二期、冰雪之星等
		科普价值彰显 上海天文馆、“临港智旅”工业旅游等
		旅体联动休闲 水上运动中心、临港体育中心等
		会展功能打造 新型会展中心等
	长三角一体化示范区“生态旅游”建设工程	休闲度假升级 环淀山湖国家旅游度假区
		文化艺术体验 蟠龙天地、青浦演艺中心、兰韵文化中心、百老汇剧场群、江南水乡客厅、江南文化大观园、江南文化主题小镇、东方魔都音乐小镇、国博园（世界手工业产业博览园三期）等
		文化价值提升 “上海之源”古文化走廊（青龙镇遗址公园、福泉山遗址博物馆、福泉山大遗址国家考古公园、崧泽遗址绿地公园等）
		自然生态休闲 环城水系公园三期、江南蓝道、江南绿道等
	崇明国际生态旅游岛提升工程	配套服务提升 朱家角游客集散中心等
		生态景观升级 中国第十届花卉博览会花博园
		科普价值彰显 上海自然博物馆崇明分馆
	国际旅游度假区“旅游城”提升工程	工业文化体验 长兴岛造船基地
		娱乐体验提升 迪士尼乐园一期项目拓展等
		休闲度假优化 迪士尼酒店新扩建项目、国际旅游度假区南片区综合项目等
	佘山国家旅游度假区提升工程	文化旅游拓展 横沔古镇等
		度假品质优化 佘山国家旅游度假区旅游品质提升
		文化价值提升 广富林文化遗址和广富林郊野公园提升项目、二陆读书台项目
		休闲体验拓展 华亭十里水上旅游项目
	中心城区历史文化“街区漫步”工程	配套设施提升 松江有轨电车 T5 线、连接度假区与虹桥枢纽、松江南站旅游专线
		文化价值升级 上海中共一大纪念馆、豫园二期、徐家汇源景区提升项目、张园提升项目等
	邮轮旅游发展示范区及其辐射片区	建筑魅力彰显 深入推进“建筑可阅读”项目
		港口休闲升级 吴淞口邮轮港帆船运动中心项目等
	科技体验塑造 探索发现(discovery)科教体验中心、智慧湾提升项目等	

类型	名称	内容	
	提升工程	文化价值提升	龙现代艺术中心景区提升项目、龙盛泰迪活力小镇等
		郊野乡村休闲	罗泾塘湾村景区提升项目、月浦沪北乡野花漫公园等
	滨海旅游区提升工程	休闲度假升级	金山滨海旅游度假区，枫泾古镇、中国农民画村、新义田园综合体整体景区提升
		主题乐园打造	乐高主题乐园
		历史遗迹展示	海国长城历史文化遗址公园
		公共空间提升	上海之鱼-九棵树艺术公园
打造三大名片性重大活动	上海旅游节	采用“空间拓展+内容深化”策略，推动上海旅游节转型升级，空间上在活动举办期间推出“长三角分会场”，助力长三角节事活动一体化，内容上围绕观光、休闲、娱乐、文体、会展、美食、购物等推出多元活动，创新旅游节宣传推广方式，推动上海旅游节成为上海名片性重大活动以及国内领先、国际知名的旅游节事活动。	
	上海旅游博览会	上海旅游博览会每年3月底4月初举办，参展商近万个，观展观众近50万人次。由旅游板块、食品和饮料板块、酒店和商业空间板块等三个板块的展览整合而成，展览面积近70万平方米。各区同期举办各种展览、会议、活动。上海旅游博览会将打造成世界规模最大的集旅游资源产品、酒店等旅游设施、餐饮设备、美食文化和国际赛事等于一体的、独特的上海会展名片。	
	“四季上海”文旅消费信息发布推广	“四季上海”项目作为上海城市营销的经典品牌，围绕“旅游惠及民生”“上海人看上海”，突出时令性、预告性、实用性，分春夏秋冬四季向游客、市民推送及时、准确、精彩、多种形式的文化旅游信息、文化旅游产品、文化旅游公共服务，展示、推广上海“全年无淡季，四季有热点”的城市文化旅游形象和丰富多彩的城市文化旅游活动。	
搭建四大功能性重大平台	旅游资源交易平台	打造旅游资源交易平台，建立旅游大数据中心，提升对国内、国际旅游产品、信息、资金等的配置功能，促进要素高效流动。	
	高端旅游人才培养平台	打造高端旅游人才培养平台，加大对管理型、创新型、技能型旅游人才的培育。	
	全球旅游智库平台	打造全球旅游智库平台，吸引国际一流旅游专家开展学术交流和合作研究，为上海乃至全国、全球的都市旅游发展提供专业咨询服务。	
	国际旅游营销联盟	打造国际旅游营销联盟，为国际性、多元化主体搭建旅游营销参与平台。	

五、政策措施保障

（一）全面提升旅游业现代化治理能力

提升旅游公共服务标准化、智慧化水平，健全旅游公共服务标准规范，强化旅游公共服务智慧化管理服务。建立更加协同高效的旅游综合监管机制，加大对旅游市场的执法和整治力度，健全市、区两级旅游投诉处理机构，完善旅游纠纷人民调解机制，进一步优化旅游市场环境，增强旅游者权益保护力度。推进旅游行业社会信用体系建设，加强旅行社全过程信用管理和联动奖惩，开展导游服务水平综合评价，全面提升旅游市场服务质量。构建应对突发事件的现代旅游治理体系，设置“市-区-点”三级危机预警与管理层级，建立健全适应国际旅游发展的战略储备制度、专业化自助式教育培训体系，建立“兜底维稳”和“激励创新”政策体系，探索设立“文旅产业扶助基金”和“文旅突发事件应急保障基金”。

（二）营造多元市场主体活力迸发的营商环境

鼓励市场主体做大做强，支持市民游客、社会团体组织等多元主体共同参与旅游发展，畅通参与渠道，共促旅游发展。大力吸引民营经济参与旅游发展，在重大文旅项目建设运营、旅游公共服务、新技术文旅场景应用等领域创造条件支持更多民营资本参与。打造更优的旅游营商环境，深化推进“一网通办”和行政审批制度改革，完善涉企政策服务机制和规则，加强对旅游中小微企业服务。探索设立旅游业专

项发展投资基金，支持创新性、前沿性旅游项目落地。

（三）健全完善入境旅游政策体系

加强入境旅游的整体政策设计，积极争取扩大 144 小时免签活动范围，积极争取在上海口岸签发个人旅游签证。充分用好外国旅游团乘坐邮轮入境 15 天免签政策，加强国内邮轮港口多点联动。探索争取对医疗旅游者实施一定期限内往返免签优惠政策，对语言培训等非学历研学旅游者延长旅游签证期限政策。加大政策宣传力度，依托境外主要旅行商、在线旅游平台等多种渠道，加强入境旅游便利政策宣传。推动通讯、金融部门积极启动开放外卡移动支付服务，推动离境退税凭证电子化、优化离境退税服务流程，为入境游客创造更便捷的消费环境。

（四）强化旅游发展人力资源保障

争取联合国世界旅游组织、世界旅游论坛等顶级国际旅游组织及地区总部落户上海，搭建多元化、跨领域的旅游合作机制和平台。推进旅游企业集团、旅游教育机构与国际知名旅游院校开展教育和培训合作、创新合作模式，培育建设产教融合型旅游企业，打造国际化旅游教育高地。健全面向国际市场的以旅游行政管理人才、旅游经营管理人才、旅游专业技术人才、导游人才、旅游技能型人才和新业态紧缺人才为核心的人才队伍体系。鼓励旅游企业实施多元分配方式，激励人才创新、创业。实施人才安居工程，优化落实青年人人才直接落户政策。