

以“全周期管理”思维推进京杭运河治理

——基于浙江段运河二通道规划建设思考

赵晓旭

2020年3月，习近平总书记在武汉市考察新冠肺炎疫情防控工作时强调，要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。如何理解“全周期管理”意识，如何在城市规划与治理过程中实现“全周期管理”？本文拟将“全周期管理”思维运用于京杭运河沟通钱塘江的第二通道工程（以下简称“运河二通道”）的规划治理作一些探讨。

一、“后申遗时代”京杭运河文化传承创新的一个新课题

2014年6月，中国大运河被列入《世界遗产名录》。2019年，京杭运河浙江段三级航道整治工程开工建设，该工程是国家重点工程、2022年杭州亚运会重点保障项目，对于改善京杭运河航道条件，完善长三角地区高等级内河航道网络，推进“大运河国家文化公园建设”“港航强省”“内河水运复兴”和发展“海洋经济”等战略目标意义重大。2020年9月，浙江省十三届人大常委会第二十四次会议审议通过《浙江省大运河世界文化遗产保护条例》，明确提出将大运河遗产保护工作纳入地方政府绩效考核评价体系。

运河二通道工程包含在京杭运河浙江段三级航道整治工程中，包括杭申线“四改三”和新开挖运河二通道两大部分。运河二通道作为城市非核心区新开挖的京杭运河沟通钱塘江工程，在亚运会前通航后将全面承担并提升现有运河（杭州市区段）的货运功能，对于疏散城市核心区产业、人口，提升环境质量等方面具有重要作用。杭申线“四改三”段自杭州市余杭区塘栖镇至博陆镇，工程长约13.3km，新开挖段从杭州市余杭区博陆镇沿杭州、嘉兴两市边界至杭州市江干区八堡入钱塘江，工程长约26.4km，其中杭州段20.3km、嘉兴段6.1km。基于“全周期管理”思维，推动与运河二通道相关的城市规划与治理实践是“后申遗时代”京杭大运河实现文化传承与创新的一个新课题。

二、京杭运河（杭州段）与城市关系的演变

杭州是一座山水城市，有江、有河、有湖、有“溪”，又邻海。（这里的“溪”，指西溪湿地——编者注）城市与运河经历了“因运而生-工业强市-还河于民-申遗成功-文旅融合-河产城融合”的关系演化过程。大运河自隋大业六年（610年）贯通，杭州这座城市因运河而生，城市沿着运河轴线布局发展。新中国成立后，依照从消费型城市向生产型城市转变的“城市规划”主线，杭州在运河沿线布局了包括浙江航道建设工程处和船舶修理处、杭州钢铁厂、大河造船厂、杭州土特产仓库、杭州红雷丝织厂（杭州第一棉纺厂）、国家厂丝储备仓库、杭州张小泉剪刀厂、杭州丝绸印染联合厂等在内的工业区。20世纪90年代开始，随着城市定位转变、产业转型升级，水上运输日渐衰弱，沿运河工业大厂陆续关停。与发达国家相比，大运河（杭州段）沿线尚未达到彻底的衰退状态、甚至还保留着一定的生产功能时就开始实施更新。2002年开始，杭州连续8年实施大运河（杭州段）综保工程，按照“统一领导、市区联动、政府主导、市场运作”的原则，构建了集政府、企业、社会等众多利益主体的大运河综合保护复合体；围绕还河于民、申报世遗、打造世界级旅游产品的“三大目标”，实施了水体治理、路网建设、景观整治、文化旅游、民居建设“五大工程”，先后完成“一馆二带二场三园六埠十五桥”“一廊二带三居四园五河六址七路八桥”“一寺一厂三区三馆五街九路”运河系列景观，打通三条世界级水上黄金旅游线。运河沿线产业转型升级主要采用博物馆开发（中国刀剪剑博物馆）、休闲景观公园开发（城北运河新时代新发展文化公园、运河亚运公园）、城市综合体开发（运河上

街购物中心、远洋乐堤港艺术购物中心)、产业园区开发(丝联 166 创意产业园、LOFT49 文化创意园)等更新模式。2022 年杭州亚运会前,将实现运河市区段货运功能整体迁至主城区外的运河二通道,并在大城北原有的工业区之上规划布局大运河新城。未来的大运河新城将通过运河、电厂河、杭钢河的环形水网,开通水上旅游巴士,设置水上集散中心、游艇泊位、码头等节点,成为城市核心区内混合功能开发利用的典范。

三、以“全周期管理”思维推进京杭运河治理

(一)“全周期管理”思维下,探索建立突破运河沿线行政空间边界的区域协调

“全周期管理”是“系统集成”的方法论,是公共管理内容、主体、层次的系统协调和整体推进,其要求跨区域协同管理,各地政府之间实现横向互动,让跨区域的公共管理需求得到有效回应。在城市规划、治理过程中,尤其是流域管理、环境治理等方面,要避免各自为战和头痛医头、脚痛医脚问题。

新开挖的运河二通道规划线位基本沿杭州市、嘉兴的海宁市两地行政边界,线位周边留有较多“插花地”。流域沿线是沿着城市行政边界各自实施城市开发,还是以运河二通道流域为整体实施城市开发?全国首个省级行政主体共同编制的跨省域国土空间规划《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2019-2035 年)》给出了答案,该规划体现跨界治理新机制,强调可操作性,围绕生态、安全等底线性要求和交通、公共服务等协同性要素,突出重点、以点带面,推动长三角一体化体制机制创新;聚焦生态环境共保共治,统一示范区环保排放标准,建设贯穿示范区全域的太浦河、京杭运河清水绿廊;强化交通基础设施互联互通,统筹构建示范区轨道交通网络,进一步打通省界断头路;促进高等级公共服务设施统筹布局,共建共享。

借鉴该规划,运河二通道沿线可探索建立突破行政空间边界的“城市共同体”,包括已在实施的“临(杭州市余杭区临平新城)许(海宁市许村镇)共同体”等这类跨行政边界、规划统一编制的“城市共同体”,积极打造杭州都市圈毗邻区块一体化先行区。探索成立运河二通道沿线区域规划合作机构,主动引导嘉兴的海宁市区块运河二通道沿线的城市功能布局,强化“局部让渡/托管”“双向飞地”“共同配套”“同城-成链-并网”,推动海宁市区块更好融入杭州市临平新城,共同规划推动区域土地开发利用。更高层面上,要将运河二通道沿线区块放在长三角港运一体化的跨区域综合治理中来理解,促进该区域在融合中成长为“高原”,连接周边是为了更好地连接长三角、乃至全国。在行政空间边界区域协同过程中,同时要控制好运河二通道两侧交通联系功能与城市形态,包括东西通道、南北通道、内部滨水区慢行交通方面的控制。

(二)“全周期管理”思维下,融入大运河国家文化公园建设

“全周期管理”思维要求,以更高效的顶层设计解决治理难题,实现对发展实际的,精准研判,形成对各级机构的有效层级化管理和有效监督,在政府上下级之间形成有序无缝衔接。

2019 年,我国提出建设大运河国家文化公园,与原有的大运河文化带建设相比,大运河国家文化公园建设面临地理空间到文化空间的转换、自然生态到人文精神的转换、线性遗产到园带展示的转换、生产生活到文化旅游的转换。(王健,彭安玉.大运河国家文化公园建设的四大转换[J].唯实,2019(12):64.)依据“全周期管理”思维,运河二通道建设要与大运河国家文化公园建设、大运河文化带建设相结合,全面做好沿线规划管控和中长期规划研究工作,协同做优功能配套、增强发展支撑。

运河二通道沿线拥有民间舞蹈余杭滚灯、踩街表演亭趾高跷、音乐表演项目博陆敲鼓亭、手工艺铁艺画、南苑街道元帅庙会等民间艺术,以及东湖街道西太洋环形滨水景观游步道等自然景观,临平绸厂、梅堰坝等现已改造成为文化创意产业园的现代文创产业。这一系列的文化遗存与原沿运河地区的塘栖古镇文化、超山梅文化和江南水乡文化一衣带水,要充分发挥大运河国家文化公园建设、大运河文化带建设等系统性文化合作伙伴联盟作用,将运河二通道规划建设一揽子纳入大运河国家文化公园建设、大运河文化带治理系统中,打响塘栖运河南源首镇品牌,凸显上塘河和运河二通道交界区域古今文化融合的历史感,

推动运河二通道与超山、半山、临平山在内的山水资源融合，推出更多江南水乡湿地民宿产品，扩大枇杷节和梅花节在内的各类农事节庆活动影响，使运河二通道真正成为联系沿线城市昨天、今天和明天的文化遗产长廊。

（三）“全周期管理”思维下，加强区域生态保护合作，实现水系沿线景观风貌与文脉的传承创新

“全周期管理”思维要求，通过“平战结合”和“治理循环”，在时间维度上将治理过程的不同环节有机整合，统筹治理资源，高效回应治理需求，实现治理过程的整体性和治理闭环。

就运河二通道而言，要主动疏导治理痛点，定期对运河整体与各运行子系统进行“健康诊断”，避免重蹈运河市区段环境污染严重的覆辙。一是在运河二通道规划建设过程中，强调新技术手段作为治理工具的使用，通过技术提升、产业转型等手段，坚持截污、清淤、引水、生物防治“四管齐下”，尽可能减少水质污染、空气污染、航船噪音等环境问题。二是通过大运河遗产廊道的“线形空间保护”模式，实现新开挖的运河二通道沿线与原京杭运河（杭州段）在城市景观风貌上的文脉和谐。尽可能留存和保护运河二通道沿线江南水系景观，通过政府干预、政策法规指导及公众参与等形式，整合为运河二通道沿线关系较为密切的、具有大运河历史环境肌理的现代运河景观。三是加强区域生态保护协同合作。杭州市余杭区、江干区、钱塘新区与嘉兴的海宁市共同实施 50 米范围的绿化带建设保护红线，构建“一河两岸”的生态保护合作机制，合作开展生态湿地公园建设；主动与嘉兴的海宁市协商对接，共同打造运河二通道和上塘河交界区域的湿地公园；主动与湖州市德清县和嘉兴的桐乡市协商对接，共同打造运河二通道新挖段和杭申线交接区域的湿地公园。

（四）“全周期管理”思维下，实现运河沿线产业开发与城市发展阶段相适应

“全周期管理”思维要求，用全面、辩证、发展的眼光看待产业治理问题，处理好运河二通道沿线的产业开发与城市发展阶段相适应之间的关系。

要充分研判运河杭州市区段货运功能转移到运河二通道的过渡方案，避免出现货运转移后的“空壳”现象，同时借功能转移的契机，提升运河二通道水路货运产业的转型升级。一是补充产业发展集聚功能，编制内河水运系统性产业规划。运河二通道产业发展的基础是基于遗产廊道的现代内河水运产业发展新模式，现有产业呈现低品、分散的特点，亟待以运河二通道为轴线，围绕加快“无水港”建设、面向世界 500 强等优质项目预留发展空间、现有运河崇贤港转型改造等重点，编制前瞻性系统性产业规划。二是以文旅融合为重点，讲好“运河故事”。通过在运河二通道沿线布局水运数字历史走廊、城市绿色走廊、航运金融数字产业走廊、城市创意产业走廊、滨水城市综合体、滨水城市住宅等，打造集休闲、健身、观光、文化等多功能为一体的民生线、风景线、景观线。三是打造先进制造业与现代商贸业两大互为支撑的产业圈。“城”之初心，在于“市”。运河二通道北部紧邻西侧余杭经开区，南部紧邻临平新城核心区、余杭高铁站片区，可考虑结合南北两侧的产业基础优势，形成产业制造和消费促进、贸易服务互为支撑的产业圈。四是以现代物流产业为重点，发展智慧化多式联运。运河二通道北部的运河镇片区，可考虑设置临港产业区，发展仓储、运输、配送、批发、交易、信息、金融、办公、配套服务等多种功能，通过迁建工程，加快传统港运业向现代物流业的转化，构建智慧化、现代化内河港运现代物流产业，通过“指标模型+风险图层+智能指挥”推动治理数字化，打造港产园城“四位一体”内河型临港产业经济区。

（五）“全周期管理”思维下，实现个性化、专业化、功能化的区域社会治理

“全周期管理”思维要求，通过“跨区域、跨部门协作”和“多中心治理”打造“整体政府”，推动多元参与，实现治理主体的整体性。

运河二通道规划、治理应建立政府、市场、社会等多主体参与、运行有效的治理体系。针对拆迁户在政策认知、心理期望和发展诉求等方面的需求，既要突出“硬”的政策支撑，又要展现“软”的情感关怀，争取群众的理解和支持。针对新开挖段

沿线新住民，要解决“人从哪里来”的问题，可借鉴深圳大铲湾“互联网+”未来科技城、谷歌加州新总部等滨水区新城案例，以运河二通道生态廊道为边界，打造 TOD 模式下生态宜居的运河新城，以产业、生态优势集聚人口。在创意空间促进城市更新的具体演进过程中，基于运河杭州段沿线旧厂房文创园的实证研究发现：创意空间生产经历了萌芽、自发、协同发展等阶段，其影响因素已从最初的租金优势和空间特点转变为政府群体的管治能力和文创园经营群体的知识技能。（张佳，龚嘉佳. 创新与创意空间的生产——杭州大运河沿线旧厂房文创园演化研究[J]. 浙江社会科学，2019（12）：73.）因此，运河二通道沿线区域规划、治理应该兼顾公平和效率，并符合主要利益相关者的期望，根据空间功能和承载的滨水活动类型为原住民、住区居民、新杭州人、城市游客提供满足不同需求、不同层次的公共空间，在传统与现代、差异与独特的切换中，感受不一样的运河风情。

本文系杭州国际城市学研究中心（浙江省城市治理研究中心）、浙江大学旅游与休闲研究院、浙江省休闲学会课题（编号20CSX12）的阶段性成果。

（作者单位：杭州国际城市学研究中心（浙江省城市治理研究中心））