加快甬江北岸开发 积极推进文创港规划建设

刘军 李青合

摘要：甬江北岸沿江地带地理位置优越，是未来宁波中心城市建设的潜力所在。但是，现在因为诸多原因造成该区域总体发展滞后，资源利用率低，战略地位、城市功能未能得到充分发挥，文创港建设更多地还停留在概念阶段，尚存在诸多阻碍因素。本文通过对甬江北岸发展现状的梳理，发现存在的问题并分析原因，在此基础上提出加快开发、积极推进文创港规划建设的对策建议：加快规划编制，制定项目实施计划；加快机制创新，明确项目实施主体；坚持上下联动，持续推进码头整治；强化设施配套，促进区域转型升级。

关键词：甬江北岸；文创港；开发建设；转型升级

作者：刘军，宁波市纪委研究室副主任，江北区孔浦街道党工委副书记（挂职）；

李青合，宁波工程学院教务处副处长。（浙江宁波 315000）

甬江北岸沿江地带（本文主要是指宁波大学以西、庆丰桥以东、环城北路以南部分，岸线长约 7.2 公里）是宁波中心城区三江六岸的重要组成部分，是城市生活的“黄金岸线”，也是未来宁波中心城市建设的潜力所在、亮点所在。加快甬江北岸开发，积极推进文创港规划建设，是贯彻落实中共宁波市委“六争攻坚、三年攀高”决策部署的必然要求，也是建设现代化滨水品质城区、推进城区均衡发展的重大举措。

一、发展现状

目前，随着江北外滩周边环境的品质提升以及甬江北岸区块“拆、治、归”工作的深入推进，甬江北岸沿线整治提升与开发的紧迫性、必要性日益凸显。市区两级政府和相关街道、部门做了大量的前期工作，甬江北岸开发条件已基本成熟。

（一）开展相关规划修编，为开发建设提供依据

2012 年，宁波市规划局公布了宁波市大庆北路地段（JB04）控制性详细规划，根据该规划，江北区政府着手开展了区块项目策划和规划优化工作，并着重对大庆北路以南的启动区块进行了工业遗存调研和规划研究工作，并启动小城镇核心区规划编制工作，2017 年 9 月规划方案已获通过。

（二）基本完成征地拆迁，为开发建设奠定基础

近年来，江北区大力推进甬江北岸沿线国土清退、危旧房改造、重大基础设施项目拆迁等工作，甬江北岸大片地块已被拆迁腾空，沿线周边环境秩序有了明显提升，为成片综合开发腾出了空间。同时，江北区还完成了大庆北路、大庆南路北延、环城北路、世纪大道等 4 条主干道以及江北大闸、中兴桥及接线工程、三官堂大桥及接线工程等一批重大基础设施项目拆迁工作，共计征收土地面积 41.19 万平方米，投入征收资金近 60 亿元。

（三）积极推进码头整治，为开发建设扫除障碍

从下白沙路到路林村由西向东，沿江共有 19 家码头经营单位计 33 个码头，主要经营黄沙、钢筋、木材等建筑材料，以及渣土消纳。近年来，江北区按照“标本兼治、源头管理、现场管控”相结合的工作原则，建立了码头渣土、黄沙码头运营管理长效机制，通过部门联动打响了甬江北岸沿线码头整治合力围剿攻坚战，周边综合环境秩序明显提升，码头整治取得了一定成效。2017 年，仅孔浦街道就已关闭 5 家码头，另有 5 家列入拆迁计划或承诺关闭，10 家码头的生产经营行为得到进一步规范，整治效果较为显著。

二、主要问题

随着城市功能的更新和产业的升级换代，甬江北岸大量集聚的渣土和建材码头，给区块的生态环境、城市品质造成了巨大的压力，也极大阻碍了区块的开发利用。沿江沙场、渣土、货运等码头造成道路设施破败不堪，沙土扬尘及噪音问题也备受关注，一直以来都是整治顽疾，周边百姓投诉不断。

（一）资源浪费严重

甬江北岸沿江沿路地势平坦，国有土地多，容积率低，现有土地中不少地块被用作木料、钢材、沙石等大宗物资的露天堆场，大量建筑被作为各类企业的附属仓库使用，土地及土地价值没有得到充分利用，资源浪费严重。从甬江两岸的建设对比来看，甬江南岸早在多年前就已建成滨江大道绿化带，而北岸建设却迟迟未动，在一定程度上影响了三江六岸的整体建设部署。同时，近几年甬江北岸投入的 60 多亿元拆迁、清退资金无法尽快回收，融资成本越来越高，给地方政府造成沉重的债务负担。

（二）相关规划滞后

目前，甬江北岸文创港的规划原则、目标及方向尚未确定，概念性规划尚未法定化，无法开展项目控制性详规的编制，市规划部门也未将文创港的规划建设列入年度控制性详规编制计划。文创港项目建设的体制、机制及实施主体也尚未明确。同时，受文创港规划的影响，江北区对甬江北岸原改造范围内的开发、拆迁和房屋拆除工作已经实质性停止，可出让地块的招商工作也被迫中断，甬江北岸开发建设工作停滞不前。同时，根据目前控规，扣除市政基础设施、公用设施、部队用地、河道绿化以及保留住宅区，实际可出让用地面积仅为 235 公顷，出地率仅为 34%，投入和收益相差悬殊。甬江北岸总体可出让开发建筑面积 522 万平方米，其中商办面积 233 万平方米，规模相当于两个半鄞州南部商务区。商业办公面积过多，也影响了出地的效率和效益，间接影响了文创港开发建设。此外，作为杭甬运河入海段的大通运河从甬江北岸区域内穿过，导致目前运河周边用地存在不确定性，直接影响到甬江北岸整体区块的规划布局和基础设施建设。

（三）环境问题突出

城乡结合、农居混合、工业区和居住区混合是甬江北岸突出的环境特征。因军事需要等历史原因，该区块三十多年以来一直未进行大规模的基础设施建设和地块开发，基础设施严重滞后，环境脏乱差。大庆北路、环城北路交通拥堵严重，辖区内道路狭小，破烂不堪，城中村多、非成套房多、低洼地区多；上世纪七八十年代建造的房屋质量较差，多层住宅多、无物业管理小区多，广大群众期盼改造的呼声十分强烈。

（四）安全隐患较多

甬江北岸范围内城市土地储备地块已收储多年，大部分储备用地通过“以租代管”的模式运作，成为仓储、货运堆场，土地资源和空间利用率极低，且普遍存在仓库、办公楼分割现象，有的多次转租，在消防、安全等方面存在较大隐患；同时企业雇

佣人员多且杂，治安、环境面貌难以改善，群众反映强烈。

（五）码头整治推进难

目前甬江北岸沿线的江北大河以西至庆丰桥段的码头已经基本整治完成，但是江北大河以东至常洪隧道段还有部分码头需要继续进行整治，却面临诸多难点：从产权单位来看，沿江码头产权单位大部分都是国有企业、国有改制企业和部队所属，有些产权归属还存在跨区、跨市问题。这些码头经营权已经层层出租，利益关系错综复杂，区、街道工作协调存在一定难度。从交通管制来看，目前甬江北岸周边区域还属于中心区，尚未划入核心区，与该区域三江六岸滨水区的定位不符。

沿岸码头企业大部分都能拿到“通行证”，交通“四禁”作用不大。从经营审批来看，根据宁波港口专项规划，该区域将不再保留生产性码头，而实际上该区域生产性码头经营许可证仍在发放，与该区域港口规划的定位不符。

三、对策建议

（一）加快规划编制，制定项目实施计划

因文创港规划尚未完成，以致该区域一直处于待开发状态，不仅加大了政府城市管理难度和财务成本，也影响了城市形象和品质提升。建议按照相关程序，抓紧审议文创港概念规划。相关部门按照确定后的总体定位和原则方向，尽快启动文创港项目控制性详规的编制，形成法定规划和项目实施计划。

（二）加快机制创新，明确项目实施主体

建议在市级层面成立文创港建设议事工作机构和文创港管委会，明确文创港建设的总体定位和基本发展原则，加快体制机制创新，明确文创港建设的投入机制和项目实施主体。

（三）坚持上下联动，持续推进码头整治

建议以江北区为主、市有关部门积极配合，深入推进码头整治工作，通过打击沿江码头各类违法经营行为，不断压缩码头的生存空间，从而迫使码头产业转移或自行关停。力争在 2018 年完成第二阶段即江北大河以东至常洪隧道段沿江码头的整治提升，在五年内完成第三阶段即常洪隧道以东段沿江码头的整治提升。

（四）强化设施配套，促进区域转型升级

建议加快甬江北岸周边道路以及其他配套基础设施建设步伐，特别是尽快启动滨江大道道路及绿化带项目建设。同时，培植甬江北岸全新亮点，特别是加快路林市场二期建设步伐，先期启动市场周边滨江道路建设、绿化带景观提升，创建渔人码头国际海洋文化公园，努力植入文化、风景、展示、电商、餐饮等多方位元素，打造高端综合体，以点带面，带动甬江北岸周边景观的有效提升，从而助推文创港规划建设。