

# 区域土地生态修复与空间整治路径

张振

上海市建设用地和土地整理事务中心

DOI:10.32629/eep.v9i3.3135

**[摘要]** 作为超大城市,上海人地矛盾突出,面临城乡融合发展新形势、自然资源全域全要素管理新挑战和国土空间治理新需求,区域土地生态修复与空间整治成为破解发展瓶颈、实现高质量发展的关键抓手。本文基于全域土地综合整治的核心内涵,结合上海郊野单元规划实践、试点项目经验,分析上海地区土地生态修复与空间整治的现状特征、现存困境,探索契合上海超大城市特质的“生态优先、全域统筹、精细治理、长效运维”整治路径,为超大城市国土空间优化、生态环境提升和城乡融合发展提供实践参考。

**[关键词]** 上海; 土地生态修复; 空间整治; 郊野单元规划; 全域土地综合整治

中图分类号: Q148 文献标识码: A

## Pathways for Regional Land Ecological Restoration and Spatial Remediation

Zhen Zhang

Shanghai Land Consolidation and Rehabilitation Center

**[Abstract]** As a megacity, Shanghai faces prominent land-use conflicts. In response to new developments in urban-rural integration, challenges in comprehensive natural resource management, and emerging demands for territorial spatial governance, regional land ecological restoration and spatial remediation have become critical measures to overcome development bottlenecks and achieve high-quality growth. Based on the core concept of comprehensive land remediation, this study analyzes the current characteristics and existing challenges of land ecological restoration and spatial remediation in Shanghai, exploring a remediation approach tailored to the city's megacity features—prioritizing ecology, ensuring holistic planning, implementing refined governance, and maintaining long-term operation. The findings provide practical insights for optimizing territorial spatial governance, enhancing ecological environments, and advancing urban-rural integration in megacities.

**[Key words]** Shanghai; Land Ecological Restoration; Spatial Governance; Suburban Unit Planning; Comprehensive Land Rehabilitation

### 引言

土地生态修复与空间整治,是统筹生态保护、城乡建设协同发展的关键举措,通过全域土地系统治理,实现用地结构优化、生态提质与资源集约利用。上海作为高密度超大城市,土地供给紧张,城镇化快速推进引发生态空间破碎、土地利用粗放、局部生态受损等现实问题,人地矛盾愈发突出。当前上海依托郊野单元规划开展全域土地整治试点,初步形成地方治理模式,但在生态修复精度、多元空间统筹、长效运维等方面仍有短板。本文结合上海实际,剖析现存问题,探索适配超大城市的整治实施路径。

#### 1 上海地区土地生态修复与空间整治的现状特征

##### 1.1 整治实践成效显著,形成特色治理模式

上海多年来以郊野单元规划统筹土地整治,推动完成5批17

个市级土地整治项目,开展2个部级和8个市级全域土地综合整治试点,逐步构建起“郊野单元规划+全域土地综合整治+国土空间用途管制”的三位一体郊野地区空间治理新路径。在规划迭代方面,上海在历版郊野单元规划基础上,创新探索郊野单元控制性详细规划编制,以郊野自然蓝绿基底和历史人文风貌为基因控制要素,对水田林路村等要素开展传承保护、整理修复和复合赋能,实现郊野地区资源要素精细化统筹和高质量利用。

在生态修复方面,上海注重“沪派江南”特色生态基底保护,通过划定150个生态复合单元,统筹林田水土湿等自然资源要素布局,构建生产、生活、生态和谐共生的空间格局;首创“郊野立方”政策,探索水田林路村各类资源要素时空复合利用,打造郊野“湿意”空间,落实耕地“五位一体”保护,优化林地空间布局,丰富郊野道体系,推动传统聚落空间焕新。在空间整治方

面,创新“郊野三则”(基因图则、规划图则、实施图则)管理模式,构建全链条规划传导体系,引入“三师联创”机制,汇聚各方力量营造高品质郊野空间。

### 1.2 整治内涵不断延伸,多元目标协同推进

上海的土地生态修复与空间整治已突破传统土地整理的工程逻辑,从单一要素整治向全要素、全域性整治延伸,兼顾生态、经济、社会、文化多元价值。在生态目标上,聚焦耕地保护、生态修复,筑牢超大城市生态安全底线;在经济目标上,通过土地整治增值收益分配、产业植入,推动郊野地区一二三产业融合发展,激活空间资源价值;在社会目标上,尊重农村集体经济组织和农民意愿,保障其合法权益,推动城乡基本公共服务均等化;在文化目标上,传承“沪派江南”水乡风貌和历史人文基因,实现文化遗产与空间整治的有机融合。

同时,上海的整治工作深度融入国家战略,承担起统筹乡村振兴与新型城镇化、保障粮食安全与生态安全、推动逆周期与跨周期宏观调控的重要功能,形成了“生态优先、多元协同”的整治导向。

### 1.3 技术支持持续升级,治理精细化水平提升

上海依托超大城市的科技优势,逐步推动土地生态修复与空间整治的技术革新。在监测手段上,逐步摆脱传统实地丈量的局限,探索构建“空天地人”多源融合监测平台,运用高分辨率遥感影像、无人机低空摄影、物联网传感器等技术,实现对整治过程的精准监测;在管理模式上,以国土空间规划“一张图”数据库为统一底座,推动监测数据与指标上图入库,实现空间化、智能化管理;在整治模式上,引入EPC、EPC+O等模式,鼓励社会资本参与,提升整治的专业化、市场化水平。

## 2 上海地区土地生态修复与空间整治面临的主要困境

### 2.1 资金投入结构单一,长效投融资机制不健全

我国土地生态修复与空间整治普遍存在资金来源渠道窄、投入结构单一的问题,项目实施高度依赖财政专项资金,社会资本参与门槛高、回报机制不清晰,市场化融资模式尚未成熟<sup>[1]</sup>。整治项目前期投入大、周期长、收益慢,地方财政承压明显,易出现资金缺口;此外,生态产品价值实现路径尚未打通,修复整治的生态效益难以有效转化为经济效益,目前难以形成“投入—收益—再投入”的良性循环,制约整治工作可持续推进。

### 2.2 生态修复精细化不足,区域差异考虑不够

上海在土地生态修复方面虽有成效,但仍存在精细化不足、区域差异考量欠缺的问题。部分整治项目存在“重建设、轻修复”倾向,对生态系统整体性考虑不足,修复措施单一,难以全面恢复生态功能。监测体系存在局限,部分地区依赖传统手段,监测片面、过程不可溯源,数据与地理空间、财务等信息关联性低,数据孤岛问题突出,影响修复精准性。此外,整治评价体系尚不成熟,未结合上海不同区域资源禀赋与发展需求,导致部分地区为达标忽视实际,出现“重指标、轻实效”问题,削弱了整治工作的针对性与实效性。

### 2.3 长效运营机制缺失,整治成果难以巩固

上海部分土地整治项目存在“重建设、轻运营”问题,本质是短期项目管理逻辑与区域长远治理需求的矛盾。现行验收标准侧重工程实体质量,验收后资金、责任主体退场,整治后设施缺乏明确的运营维护责任主体、资金来源和考核标准,部分项目后期出现设施荒废、生态退化,难以实现成果可持续利用。此外,土地整治增值收益分配公法属性不足,主要依赖市场化指标交易等私法手段,受价格波动影响,经济动能不稳,进一步制约了长效运营机制的建立<sup>[2]</sup>。

### 2.4 多主体协同不足,公众参与度有待提升

土地生态修复与空间整治涉及政府、农村集体经济组织、农民、社会资本等多方主体,但目前上海的整治工作仍以政府主导为主,多主体协同机制不够完善。一方面,农村集体经济组织和农民的主体作用未能充分发挥,农民的知情权、参与权、监督权未得到充分保障,导致部分整治措施与农民实际需求脱节。另一方面,社会资本参与的渠道不够畅通,参与模式较为单一,投资回报机制不够明确,难以充分调动社会资本的积极性。此外,专家、学者、公益人士等第三方力量的参与度不足,也影响了整治工作的专业性和科学性。

## 3 上海地区土地生态修复与空间整治的优化路径

### 3.1 创新投融资模式,构建多元资金保障体系

针对区域土地生态修复与空间整治资金投入结构单一、市场化参与不足、资金使用效益不高、生态价值转化不畅等现实问题,需加快构建稳定可持续的资金保障体系。拓宽资金来源渠道,建立以财政资金为引导、社会资本为支撑、金融工具为补充、生态补偿为保障的多元投入机制,有效缓解地方财政支出压力,为整治工作提供稳定资金支撑。完善社会资本参与规则,明确投资回报、收益分配与风险分担机制,规范推广EPC+O、PPP、生态导向开发(EOD)等市场化运作模式,降低参与门槛,充分调动企业、社会组织等主体的参与积极性。健全资金全过程绩效管理体系,强化预算刚性约束、执行动态监控与全周期绩效评价,规范资金拨付与使用流程,提升资金配置效率与使用精准度。同时,加快推动生态产品价值实现,建立生态修复收益反哺机制,通过生态经营、产业联动、指标交易等方式,将生态效益转化为可持续经济效益,形成“投入—收益—再投入”的良性循环,为土地生态修复与空间整治提供长效资金动能<sup>[3]</sup>。

### 3.2 坚持生态优先,提升修复精细化水平

以“沪派江南”生态基底保护为核心,推动土地生态修复精细化、系统化。一是强化生态系统整体性修复,统筹林田水土湿等自然资源要素,结合150个生态复合单元建设,打造低成本、可持续发展的生态修复模式,重点推进湿地修复、林地优化、耕地保护,筑牢生态安全底线。二是革新监测技术,构建“空天地人”多源融合监测平台,引入区块链技术,将项目立项、资金拨付、工程进度、质量验收等关键信息固化,实现整治过程的全程溯源和实时监管;打破数据孤岛,推动监测数据与国土空间规划“一张图”、财务支出、项目合同等数据的整合共享,提升监测精准性。

三是优化评价体系,构建分层模块化评价指标,结合上海不同区域的资源禀赋和发展需求,设置差异化评价指标,避免“一刀切”;将生态修复成效、长效运营情况纳入评价范围,推动评价理念从“为项目而评”转向“为治理而评”。

### 3.3健全长效机制,巩固整治成果

打破短期项目管理逻辑,将长效运营纳入地方治理体系,实现整治成果的可持续利用。一是建立项目全生命周期管理机制,项目验收合格后,第一时间建设单位与街镇签订项目管护协议,明确管护范围、内容、标准及责任主体;同时,督促村镇两级签订管护协议,确保各级主体严格依照管护协议履行职责;二是完善长效运维机制,明确整治后设施的运营责任主体、资金来源和考核标准,建立政府引导、市场运作、群众参与的运维模式,鼓励社会资本参与运营管理<sup>[4]</sup>。三是优化土地整治增值收益分配机制,在土地公有制和国土空间用途管制框架下,明确公共支出科目类型,建立与自然资源组合供应相衔接的增值收益捕获、分配和使用制度;规范补充耕地指标、建设用地指标的跨区域有偿转移程序,明确社会资本的投资回报路径,增强整治工作的经济动能。

### 3.4强化多主体协同,提升公众参与度

构建“政府主导、市场参与、群众主体、专家支撑”的多主体协同机制。一是发挥政府统筹协调作用,明确各级自然资源部门的职责,加强跨部门协同,推动土地整治与乡村振兴、生态保护、产业发展等工作的有机衔接。二是突出农村集体经济组织和农民的主体地位,完善民主协商机制,在整治方案制定、项目实施、收益分配等环节,充分征求农民意见,保障农民的知情权、参与权、监督权,杜绝“被代表”问题<sup>[5]</sup>。三是畅通社会资本参与渠道,推广EPC、EPC+O、PPP等模式,明确社会资本的投资回报机制,鼓励社会资本参与生态修复、产业植入、长效运营等环节。四是强化专家支撑,完善“三师联创”机制,汇聚规划师、建筑师、评估师等专家力量,为整治工作提供专业指导;鼓励公益人士参与监督,提升整治工作的透明度和科学性。

### 3.5深化规划引领,推动空间精准整治

持续优化郊野单元规划体系,推动空间整治从二维用途管制向三维空间用途管制拓展,从单一要素整治向空间复合利用

延伸。一是完善“郊野三则”管理模式,强化规划传导,实现“现状研判—规划引导—落地实施”的全链条闭环管理,指导郊野自然和历史基因识别、空间功能策划、资源整合和风貌营造。二是聚焦上海人地矛盾突出的重点区域,推进低效建设用地整理、农用地集中连片整治,优化城乡空间布局,实现土地资源总量扩容、增量精准、存量激活、流量增效、质量提高。三是推动整治与产业融合,依托郊野空间资源,扶持一二三产业融合发展,打造特色农业、生态旅游、文化创意等产业载体,实现生态价值、经济价值、社会价值、文化价值的协同提升;结合新质生产力发展需求,探索都市圈一体化发展背景下的空间整治新模式,推动郊野地区与城市发展的有机衔接。

## 4 结论

作为超大城市,上海开展土地生态修复与空间整治,是破解人地矛盾、推动高质量发展、推进国土空间治理现代化的关键举措。目前,上海已形成特色整治模式,在生态保护、空间优化、产业赋能等方面成效显著,但仍存在生态修复精细化不够、长效运营缺失、多主体协同不足等困境。未来,上海需立足超大城市特质,以生态优先为核心,通过提升修复精度、健全长效机制、强化多主体协同、深化规划引领,巩固整治成效,为我国超大城市区域土地治理提供实践借鉴。

## 【参考文献】

- [1]司杰,宋丽红,刘子厚,等.企业土地生态修复的环境管理咨询策略[J].生态与资源,2025(05):106-108.
- [2]卢艳艳.城镇化道路建设中土地生态修复措施分析[J].皮革制作与环保科技,2024,5(11):152-154.
- [3]于昊辰,卞正富,尹登玉.土地退化平衡导向下国土空间生态保护修复的路径选择[J].中国土地科学,2023,37(03):1-10.
- [4]王军,杨崇曜.土地生态保护修复的现状与思考[J].中国土地,2022(10):25-28.
- [5]李朋瑶,李学东,宇振荣.土地综合整治生态景观营造对策[J].地球科学与环境学报,2020,42(03):366-375.

## 作者简介:

张振(1995—),男,汉族,河南省原阳县人,初级工程师,硕士研究生,研究方向:土地管理专业。