

城乡建设用地增减挂钩中的生态修复问题研究

赵立元

昆明麦普空间科技有限公司 云南 临沧 677000

摘要：城乡建设用地增减挂钩政策作为我国土地管理领域的一项重要制度创新，在推动城乡土地资源优化配置、促进城乡统筹发展方面发挥了关键作用。然而，在政策实施进程中，生态修复问题逐渐浮出水面，成为制约政策可持续性和城乡生态安全的重要因素。本文系统梳理当前生态修复工作中存在的突出问题，从理念、政策、资金、技术等多维度探寻问题根源，并提出具有前瞻性和可操作性的解决策略，以期为推动城乡建设用地增减挂钩与生态修复的深度融合、实现城乡可持续发展提供理论支撑与实践指引。

关键词：城乡建设用地增减挂钩；生态修复；可持续发展；城乡统筹

1 引言

随着我国城市化进程的加速推进，城乡建设用地需求呈现刚性增长态势，土地资源供需矛盾日益尖锐。城乡建设用地增减挂钩政策应运而生，该政策通过将农村建设用地整理复垦为耕地，将新增的耕地指标用于城镇建设，实现了城乡建设用地的有效置换，在一定程度上缓解了城镇建设用地紧张的局面，促进了城乡土地资源的优化配置和城乡统筹发展。然而，在增减挂钩项目实施过程中，部分地区过于追求土地指标的获取和短期经济效益的最大化，忽视了生态环境的保护与修复，导致了一系列生态问题，如生态系统功能退化、生物多样性减少、水土流失加剧等。这些问题不仅影响了当地的生态环境质量和居民的生活品质，也制约了城乡的可持续发展。因此，深入研究城乡建设用地增减挂钩中的生态修复问题，具有重要的理论价值和现实意义。

2 城乡建设用地增减挂钩中生态修复的现实困境

2.1 生态修复理念与实践的脱节

部分地区在实施增减挂钩项目时，过于注重短期经济效益，将土地指标的获取和城镇建设作为首要目标，而忽视了生态修复的长期效益。在项目决策和实施过程中，缺乏对生态环境的全面评估和科学规划，导致生态修复工作被边缘化。一些增减挂钩项目的生态修复目标不够明确和全面，往往只注重植被覆盖率的提高，而忽视了生态系统的整体功能和生物多样性的保护。在生态修复措施的选择上，缺乏系统性和针对性，导致生态修复效果不佳。

2.2 政策法规体系的不完善

目前，我国关于城乡建设用地增减挂钩和生态修复的政策法规分散在多个部门和文件中，缺乏系统性和协同性。不同政策之间存在冲突和矛盾，导致在实际工作中难以有效落实。例如，在土地指标交易、生态补偿等方面，缺乏统一的标准和规范^[1]。对增减挂钩项目中生态修复工作的监管存在漏洞，缺乏有效的监管机制和考核评价体系。监管部门职责不清，监管手段单一，对生态修复工程的质量和进度缺乏有效的监督和检查，导致一些生态修复项目存在弄虚作假、偷工减料等现象。

中难以有效落实。例如，在土地指标交易、生态补偿等方面，缺乏统一的标准和规范^[1]。对增减挂钩项目中生态修复工作的监管存在漏洞，缺乏有效的监管机制和考核评价体系。监管部门职责不清，监管手段单一，对生态修复工程的质量和进度缺乏有效的监督和检查，导致一些生态修复项目存在弄虚作假、偷工减料等现象。

2.3 资金投入与筹集的困境

生态修复需要大量的资金投入，而政府财政资金有限，难以满足生态修复的实际需求。在一些经济欠发达地区，政府财政更是捉襟见肘，无法为生态修复提供足够的资金支持。虽然国家鼓励社会资本参与生态修复，但在实际操作中，社会资本参与增减挂钩项目生态修复面临着诸多障碍。例如，生态修复项目的投资回报周期长、风险大，缺乏有效的激励机制和风险分担机制，导致社会资本参与的积极性不高。

2.4 技术支撑与人才短缺的制约

目前，我国在生态修复技术方面还存在一定的局限性，部分关键技术尚未取得突破。同时，生态修复技术的应用缺乏针对性和适应性，难以满足不同地区、不同类型的生态修复需求。例如，在一些土壤污染严重、生态系统破坏严重的地区，缺乏有效的修复技术和方法。生态修复是一项专业性很强的工作，需要大量的专业人才。然而，目前我国生态修复专业人才队伍匮乏，人才培养体系不完善，难以满足生态修复工作的实际需求。同时，由于生态修复工作条件艰苦、待遇较低，导致专业人才流失严重。

3 城乡建设用地增减挂钩中生态修复的优化路径

3.1 重塑发展理念，强化生态优先意识

3.1.1 开展全方位生态教育宣传活动

针对政府部门，定期组织生态环保专题培训，邀请

生态学、环境科学等领域的专家学者授课,内容涵盖生态系统原理、生态修复技术、生态保护法律法规等。通过案例分析、实地考察等方式,让政府工作人员深刻认识到生态修复在城乡建设用地增减挂钩中的重要性,增强其在政策制定和项目实施过程中的生态优先意识。例如,选取国内外在土地整治与生态修复协同推进方面的成功案例,如德国鲁尔区的生态转型、我国浙江安吉的美丽乡村建设等,进行深入剖析和经验借鉴。针对企业,举办生态环保政策解读会和企业社会责任论坛,向企业宣传生态修复相关的政策法规和激励措施,引导企业认识到参与生态修复不仅是履行社会责任,还能提升企业的社会形象和品牌价值。同时,鼓励企业将生态修复纳入企业发展战略,探索生态修复与产业发展的融合模式。例如,对于参与生态修复的企业,在项目审批、税收优惠、信贷支持等方面给予政策倾斜。针对社会公众,利用电视、广播、报纸、网络等媒体平台,开展形式多样的生态环保宣传活动。制作生态修复公益广告、科普视频、宣传手册等,向公众普及生态修复知识和意义。例如,在社区、学校、农村等地开展生态环保主题讲座和实践活动,如植树造林、垃圾分类宣传等,提高公众的生态环保意识和参与度。

3.1.2 构建生态优先的考核评价体系

制定科学合理的生态修复考核指标体系,包括生态修复面积、植被覆盖率、土壤质量改善程度、生物多样性恢复情况等。将考核结果与地方政府的政绩挂钩,对生态修复工作成效显著的地区给予表彰和奖励,对工作不力的地区进行问责^[2]。例如,设立生态修复专项奖励基金,对在生态修复工作中表现突出的地方政府给予资金奖励,用于支持当地的生态修复项目。对参与城乡建设用地增减挂钩项目的企业进行生态信用评价,评价内容包括企业的生态环保投入、生态修复工程实施情况、环境违法行为等。将企业的生态信用评价结果纳入企业信用档案,作为企业融资、招投标、资质认定等方面的重要参考依据。对于生态信用良好的企业,给予政策支持和市场激励;对于生态信用不良的企业,限制其参与相关项目和享受优惠政策。

3.2 完善政策法规体系,加强制度保障

3.2.1 制定协同统一的政策法规

明确城乡建设用地增减挂钩与生态修复的目标、原则、程序和责任,规范土地指标交易、生态补偿、生态修复工程实施等行为。例如,规定在增减挂钩项目实施前,必须进行生态影响评价,制定生态修复方案,并经相关部门审批后方可实施;在土地指标交易过程中,要

预留一定比例的资金用于生态修复。建立由自然资源、生态环境、农业农村、水利等部门组成的联席会议制度,定期召开会议,协调解决城乡建设用地增减挂钩与生态修复工作中的政策冲突和问题。例如,在土地利用规划、生态保护红线划定、农村土地整治等方面,加强部门之间的沟通与协作,确保政策的协同性和一致性。

3.2.2 建立健全监管机制

建立增减挂钩项目生态修复监管信息平台,对项目的规划、实施、验收等全过程进行实时监控。利用卫星遥感、无人机监测等技术手段,定期对项目区的生态环境状况进行监测和评估。例如,在项目实施过程中,要求施工单位定期上传生态修复工程的进展情况和相关数据,监管部门通过信息平台进行实时查看和分析,及时发现和解决问题。建立生态修复信息公开制度,及时向社会公布增减挂钩项目的生态修复方案、实施进度、资金使用情况等信息。设立举报电话和邮箱,鼓励社会公众对生态修复工作中的违规行为进行举报。对于举报属实的,给予举报人一定的奖励。例如,对举报破坏生态环境、偷工减料等行为的公众,给予一定的物质奖励和精神表彰。

3.3 拓宽资金筹集渠道,加大资金投入

3.3.1 加大政府财政投入

各级政府要加大对生态修复工作的财政投入,设立城乡建设用地增减挂钩生态修复专项资金,纳入财政预算。专项资金主要用于生态修复工程的建设、技术研发、监测评估等方面。例如,省级财政每年安排一定比例的资金用于支持市县的生态修复项目,市县财政也要根据实际情况安排相应的配套资金。采用以奖代补、先建后补等方式,提高财政资金的使用效率。对于生态修复效果好、进度快的项目,给予重点奖励;对于未按要求完成生态修复任务的项目,扣减相应的财政资金^[3]。例如,对完成生态修复任务并通过验收的项目,按照修复面积和修复质量给予一定的资金奖励;对未按时完成任务的,责令限期整改,并扣减一定比例的财政资金。

3.3.2 吸引社会资本参与

推广政府和社会资本合作(PPP)模式,鼓励社会资本参与增减挂钩项目中的生态修复。政府可以通过特许经营、股权合作等方式,与社会资本共同投资、建设和运营生态修复项目。例如,对于一些大型的生态修复项目,政府可以与社会资本成立项目公司,由项目公司负责项目的融资、建设和运营,政府在项目运营期间给予一定的补贴。制定社会资本参与生态修复的准入标准、操作流程和监管办法,保障社会资本的合法权益。建立

健全风险分担机制,明确政府和社会资本在项目实施过程中的风险责任。例如,对于因不可抗力等因素导致的项目风险,由政府和社会资本按照一定比例分担;对于因社会资本自身原因导致的风险,由社会资本自行承担。

3.3.3 创新金融支持方式

鼓励金融机构开发适合生态修复项目的绿色信贷、绿色债券等金融产品。对参与生态修复的企业和项目,给予贷款利率优惠、贷款期限延长等政策支持。例如,金融机构可以对生态修复项目提供低息贷款,贷款期限可根据项目的实际情况适当延长,最长可达 10 - 15 年。引导保险公司开发生态修复项目保险产品,为生态修复项目提供风险保障。对购买生态修复项目保险的企业和项目,给予一定的保费补贴。例如,政府可以对购买生态修复项目保险的企业给予 30% - 50% 的保费补贴,降低企业的投资风险。

3.4 加强科技创新与人才培养,提升技术支撑能力

3.4.1 加大科研投入,推动技术创新

政府和企业要加大对生态修复技术研发的投入,设立城乡建设用地增减挂钩生态修复科研专项。支持科研机构和企业开展生态修复关键技术的研究和攻关,如土壤污染修复技术、植被恢复技术、生物多样性保护技术等。例如,每年安排一定数量的科研经费,用于支持生态修复新技术、新材料、新工艺的研发和示范推广。建立产学研合作机制,促进科研机构、高校和企业之间的合作与交流^[4]。鼓励科研机构 and 高校将科研成果转化为实际应用,为企业提供技术支持和服务。例如,科研机构 and 高校可以与企业共建生态修复技术研发中心、实验室等创新平台,共同开展生态修复项目的研究和实施。

3.4.2 加强人才培养,提高专业素质

高校和职业院校要根据城乡建设用地增减挂钩与生

态修复的需求,优化生态修复相关专业的课程设置,加强实践教学环节。开设生态学、环境科学、土地资源管理、地理信息系统等课程,培养学生的专业知识和技能。例如,增加生态修复工程实践课程的比重,安排学生到生态修复项目现场进行实习和实训。定期组织城乡建设用地增减挂钩与生态修复相关工作人员的培训,提高其专业素质和业务水平。培训内容包括生态修复政策法规、技术标准、项目管理等方面。例如,每年举办 2 - 3 期培训班,邀请专家学者和行业精英进行授课,培训人员包括政府工作人员、企业技术人员、项目管理人员等。

结语

城乡建设用地增减挂钩政策是土地管理的重要创新,有助于优化土地配置、推动城乡统筹发展。但生态修复在实施中面临理念偏差、制度缺陷、市场机制不健全及科技人才滞后等问题。应重塑发展理念,完善法规体系,拓宽资金渠道,强化科技与人才培养,促进挂钩政策与生态修复融合。未来,随着经济发展和生态环境要求提升,生态修复将面临新挑战。需加强理论与实践探索,完善政策、技术与管理体系,提升科学性与有效性,助力美丽中国建设与民族复兴。

参考文献

- [1]曹晋玮.基于生态保护修复视角的城乡建设用地增减挂钩政策优化研究[D].长安大学,2021.
- [2]张鹏.城乡建设用地增减挂钩实施中的难题及措施分析[J].新农民,2025,(02):60-62.
- [3]许新利,马金晶,李龙,等.城乡建设用地增减挂钩政策实施困境及对策建议——以陕西省为例[J].青海师范大学学报(自然科学版),2024,40(04):39-45.
- [4]来子臣,邵战林.新时期城乡建设用地增减挂钩功能定位与改革方向[J].低碳世界,2024,14(04):88-90.