

城镇空间生态修复中土地整治的协同实施机制探究

贺笑语

山西明骋智慧科技有限公司 山西 太原 030000

摘要：城镇空间生态修复是为了弥补快速城镇化过程中所造成的生态欠债、提高城市的生态服务能力而采取的一种有效措施。土地整治是实现国土空间重塑的一种方式，在其目标上也由原来的单纯耕地保护以及城乡建设用地的增减挂钩发展到现在的注重生态功能改善和景观格局优化。但是目前土地整治与生态修复之间却存在着目标错位、权责不清、时间不同步、资金分散等问题导致二者不能良好配合进行工作。基于此，本文对城镇空间生态修复与土地整治的关系进行了分析并结合协同治理理念以及国土空间规划体系提出了“目标协同—空间协同—主体协同—政策协同”的四维协同实施方案。即要从生态安全格局上做好规划对接工作，还要让各种利益相关者明确自身责任并在资金方面进行统筹安排并且设定合理的目标来考核项目实施效果最后还要有监督预警和及时调整的能力这样才能达到良好的协同效应。

关键词：城镇空间；生态修复；土地整治；协同机制；国土空间规划

引言

改革开放以来，我国城镇化快速发展，城镇建设用地不断扩展，在促进经济发展的同时，也造成生态系统破碎化、生物多样性减少、热岛效应以及内涝等问题。传统的“末端治理”已经不再适用，亟需系统性的生态修复。城镇空间生态修复是人工干预与自然恢复相结合的过程，旨在提高生态系统的弹性。土地整治是改善土地利用格局的有效方式，已由最初的仅关注耕地占补平衡，逐渐加入生态保护的内容。但是，在城镇层面，土地整治与生态修复之间缺乏有效的配合：前者大多由自然资源部门负责，主要进行用地整理；而后者则分布在多个部门如生态环境、住房和城乡建设、水利等，出现“九龙治水”、条块分割的情况，造成资源浪费并且不能很好地满足整个生态系统的需求。本文围绕土地整治与生态修复的合作展开研究，分析它们之间的关系、存在的困难以及解决的方法，以期对提高城镇生态修复的效果和完善国家的空间治理体系起到一定的作用。

1 城镇空间生态修复与土地整治的内涵关联

1.1 城镇空间生态修复的定位与目标

城镇空间生态修复是国土空间生态修复在城市地区应用，是在高强度人类活动下、生态本底已经遭到破坏的城市及其周边开展生态重建以及功能提高工作以恢复生态系统服务的过程。它有多个目标：改善生境和生物多样性、调节水文和雨水、降低热岛效应、增加碳汇能力、保护生态安全格局等。不同于乡村或者荒野修复，城镇修复需要兼顾生态要求和发展需求，处理复杂的人地矛盾问题。从规模上可以分为三个层次：一是大尺度

上整个城市或者城市群的生态安全格局建设，找出源头、廊道和节点；二是中尺度上河流湖泊、山地、湿地等重要生态区域的整体治理；三是小尺度上社区花园、透水铺装、绿色屋顶等点状工程。“十三五”期间，各地结合自身实际情况，在这三个层次都开展了大量工作，但各个层次对于土地整治的需求程度以及协调方式各不相同，应具体情况具体分析来安排。

1.2 土地整治的功能演进与城镇面向

土地整治在我国经历了一个由“数量型”到“质量型”、“生态型”的过程。早期农村土地整治主要是增加耕地数量；20世纪初，随着城乡建设用地增减挂钩政策实施，土地整治开始参与城镇用地结构调整；近年来，在国土空间规划背景下，土地整治生态作用日益突出。2019年《土地管理法》修订后，土地整治范围扩大到农用地整治、建设用地整治以及生态修复整治三个方面。而生态修复整治就是对已破坏土地进行复垦、生态修复，这与城镇空间生态修复目的相一致。而在城镇空间内，土地整治主要形式有：城镇低效用地再开发、工矿废弃地复垦、城中村及棚户区改造腾退土地整理、河湖岸线整治等^[1]。它们都改变土地用途以及权利主体，同时也改变城镇表面覆盖物、水文循环以及栖息地状况。因此，从某种意义上看，土地整治也是城镇生态修复一种重要手段。

1.3 两者的逻辑耦合与实践分野

土地整治与生态修复之间存在着密切的内在联系。从目标上看，两者都旨在提高土地利用的整体效益，生态修复重在恢复生态服务能力，土地整治重在实现土

地资源的有效利用,在生态文明建设的大背景下二者趋于一致。从方法上看,在土地整治中所采取的一些工程性措施(如土地平整、坡改梯、沟渠生态化改造等)都可以用来服务生态修复的目的;而在生态修复中的植被重建、水体连通等也可以被纳入到土地整治之中。从地域上看,城市地区的生态修复重点区域往往是低效用地或者废弃地比较集中的地方,这也正是土地整治的对象所在。但是实际上这两者之间又存在着很大的区别。首先,负责单位不同,生态修复涉及生态环境、住房和城乡建设、水利、林业草原等多个部门,土地整治由自然资源部门负责,由于各部门之间存在壁垒,导致规划、资金和项目难以统一协调。其次,技术要求不同,土地整治侧重于工程技术和验收的标准,而生态修复更加重视对长期生态变化过程进行跟踪评估,“成功”有不同的评判标准。再次,资金来源不同,土地整治的资金主要是来源于新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费等,生态修复的资金则是通过中央和地方的各种财政专项资金以及生态补偿转移支付获得。而这“目标趋同、路径分离”的现状正是我们需要解决的问题。

2 协同实施的理论基础与障碍分析

2.1 协同治理理论的适切性

协同治理注重跨越组织界限,在不同政府部门之间、不同层级之间进行沟通协商及整合资源以应对单个主体无力处理的问题。而这一理念也成为了城镇空间生态修复中土地整治协同开展的重要指导思想。协同治理能否成功进行主要由以下四个方面决定:起始条件(各方参与意愿以及资源差异大小)、制度安排(协同机制和交流平台开放程度)、领导力(促进达成一致意见的人或机构)以及合作过程(交流、互信建立以及履行承诺)。在城镇生态修复过程中,土地整治与生态修复协同即是典型的跨部门协作,需有正式的合作机制以及公平的利益分配方式。

2.2 协同障碍的结构性诊断

2.2.1 制度性障碍

目前我国有关土地整治与生态修复的规定不够具体明确,在法律上未赋予两者协同开展的权利及具体的操作流程。如《土地复垦条例》《土地管理法实施条例》等更多是从土地资源管理的角度对整治行为作出规定,而忽视对其生态目的进行刚性要求。相反,生态修复方面的法律规定对于土地的所有权变更、使用权转让等问题即土地整治的核心手段则缺乏相应的指导^[2]。同时,在各政府部门“三定”方案中相关职能存在交叉重叠的情形,易出现“有利争抢,无利推诿”。

2.2.2 技术性障碍

土地整治项目立项、设计、验收有一套相对完善的技术标准体系,但是这些标准主要是为提高农业产能而制定,对于生态修复考虑不足。比如,在土地整治过程中经常出现硬化沟渠、笔直道路、田块归并等情况,都会影响生物栖息地联通;而生态修复所倡导微地形建设、植被自然演替等方式,则无法用现有整治标准来评价。由于缺少一致的技术语言,因此难以形成有效的协作。

2.2.3 利益性障碍

土地整治及生态修复牵涉多方参与者,如各级人民政府、土地权利人、开发商、社会公众等。土地整治一般可带来一定经济效益,地方出于自身利益考虑积极性较高;而生态修复所产生的效益大多是公共产品,需要较长时间才能实现其价值,因此缺少足够的动力。从整体来看,在这种模式下缺乏对成本分摊以及利益分配的规定,就可能出现“谁付出谁收益”的情况。

3 协同实施机制的框架构建

3.1 四维协同机制的总体架构

为了解决以上困难,在此基础上提出了“目标协同——空间协同——主体协同——政策协同”的四维协同实施路径。这四个方面环环相扣、层层递进:目标协同回答的是“为什么要协同”问题;空间协同是解决“在何处协同”,即空间载体问题;主体协同是解决“谁来协同”,即组织运行的问题;政策协同是解决“怎样保证协同”。该路径以四大要素为基础构建国土空间规划体系,通过项目整合实现多方利益相关者的利益最大化,以资金统筹作为支撑,以监测评估作为反馈机制,从而推动协同落地生根。

3.2 目标协同:建立统一的生态绩效标准

目标协同的关键在于制定一个能够融合土地整治与生态修复的评价指标体系,让两种项目可以统一到一个目标之下开展规划及考核工作,在现有的土地整治项目绩效评估的基础上增加对生态方面的考虑,比如生境质量指数、景观连通性指数、生态系统服务价值的变化等;同时也需要考虑到生态修复项目的土地节约集约利用的价值,在宏观上要提出“城镇生态空间总面积不能减少、质量不能下降”的底线要求,在实施过程中可以由自然资源主管部门会同生态环境主管部门出台《城镇生态型土地整治技术导则》,规定不同类型的土地整治所对应的具体的生态绩效标准。

3.3 空间协同:基于生态安全格局的规划衔接

空间协同需要以生态安全格局作为土地整治与生态修复共同的空间底图。生态安全格局一般包括生态源

地、生态廊道以及生态节点等。在编制国土空间总体规划过程中,同时开展生态安全格局识别工作并将结果上传至国家层面的国土空间基础信息平台中。土地整治专项规划在确定整治重点地区时,应当优先考虑处于生态廊道断裂带或者生态节点退化地区的低效用地,利用整治措施使其恢复生态功能^[3]。生态修复专项规划在选点上,也应当把有整治可能的地方纳入到修复范围内,依靠土地整治的力量进行修复。两者之间在空间上“双向奔赴”,必须依托“一张图”来进行固定。

3.4 主体协同:多元权责匹配的组织运行

主体协同是为了克服部门障碍而形成“政府主导、部门联动、社会参与”的工作机制,在市级或者县级成立“生态修复与土地整治协同推进领导小组”,由分管自然资源或生态环境的政府领导任组长,自然资源、生态环境、住房城乡建设、水利、农业农村、财政等相关部门作为成员单位,定期召开联席会议;领导小组下设办公室,可设在自然资源部门,负责日常工作及项目库建设;从项目上看,采取“一个项目、一个专班、一套方案”的方式,根据项目类型指定牵头单位,其他单位派人参加;还要大力吸引专业的社会团体以及当地企业,利用政府购买服务、EOD模式(生态环境导向的开发模式)等方式,增加参与方。

3.5 政策协同:资金整合与工具集成

政策协同的核心在于打破资金来源的条块分割,做到“各炒一盘菜、共办一桌席”。我们可以在县一级将土地整治、生态修复、水土保持、林业生态工程等各种类型的资金进行整合,设立“城镇生态修复与土地整治专项资金池”,由牵头单位负责分配。资金使用要满足各级各类资金管理规定的要求,可以采用“打包立项、分账核算”方式进行^[4]。在工具集成上,可研究建立从土

地整治中获得的建设用地指标收益反哺生态修复路径,如允许低效用地再开发腾出指标收益的一部分投入到附近生态修复工程中去;此外,还要大力推广生态补偿、绿色金融等方式筹集协同推进所需资金。

4 结语

城镇空间生态修复与土地整治之间有着天然的目标一致性、方法相似性和地域连续性,在实际工作中由于部门之间的壁垒、标准的不同以及各自的利益诉求导致二者未能充分结合,发挥应有的协同作用。因此本文提出了“目标协同—空间协同—主体协同—政策协同”的四维协同实施方案,在此基础上提出了以生态安全格局为基础的空间标准、以多元权责匹配为基础的组织保障、以资金整合与工具集成为基础的政策措施。将土地整治融入城镇空间生态修复之中是治理方式上的改进也是发展理念的变化,即从过去的“资源管理”转变为现在的“生态治理”,从过去的“部门分治”变为现在的“整体智治”。未来随着国土空间规划体系的建立和完善,以及生态产品价值实现机制的不断健全,协同实施机制将会拥有更好的外部环境。对于该问题的研究还可以进一步探讨其运行成本、不同规模的城镇如何匹配以及数字化技术对其效果的改善等问题。

参考文献

- [1]傅伯杰,刘世梁,赵文武.生态系统服务与国土空间生态修复的理论与方法[J].地理学报,2020,75(11):2251-2265.
- [2]白中科,周伟,王金满,等.国土空间生态修复与土地整治协同研究[J].地学前缘,2021,28(4):1-11.
- [3]罗明,张琰,周妍.基于自然的解决方案在国土空间生态修复中的应用路径[J].生态学报,2021,41(18):7144-7154.
- [4]金晓斌,周寅康,李效顺.面向国土空间规划的土地整治理论与方法创新[J].自然资源学报,2020,35(9):2051-2064.