

沿江区域生态修复与空间补偿新探索

胡永红 齐晓宇 陈一江

习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上强调要“共抓大保护、不搞大开发”，走“生态优先、绿色发展”之路。围绕贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，加快推动沿江土地管理与生态治理正向协同、同频共振机制创新，2020年江苏省自然资源厅开启了化工用地腾退置换改革试点项目，通过近两年时间的实施，为全省构建长江沿线省内横向生态保护补偿机制积累了经验。

实施化工用地腾退置换项目

江苏作为长江经济带发展基础最好、综合竞争力最强的省份之一，为解决“重化围江”的问题，组织沿江各地积极开展了围绕“长江大保护”战略的国土空间生态修复工程。然而，在开展沿江化工企业退出和岸线保护修复的过程中，发现各地在关停和搬迁化工企业上存在难题。一方面，化工企业搬迁需要大量资金投入，且面临着关停后的税收损失。另一方面，各地建设用地空间不足问题也普遍存在。

为此，试点地区借鉴“城乡建设用地增减挂钩”的理念，探索构建国土空间生态修复与空间补偿机制。通过大力实施化工用地腾退置换项目，在不突破原有城镇建设用地总规模的前提下，将原规划用途为建设用地、经生态修复验收合格后转变为生态功能空间的土地，按规定异地调剂使用其对应的规划建设用地指标，实施异地“空间补偿”。这既保障了国土空间生态修复项目的资金平衡，也解决了土地要素不足的困境，同时有效推动了沿江产业转型升级，创造了新的社会、经济和生态价值。

从“生态消费者”转变为“生态创建者”

试点地区在前期完成生态修复合格土地置换和市级验收的基础上，以国土空间用途管制为突破点，创新提出“空间补偿”概念，探索出了积极腾退化工企业、大力实施生态修复、严格开展项目验收、科学置换规划流量指标等改革做法，从“生态消费者”转变为“生态创建者”，将自然的工具价值让位于自然的真实价值。

积极腾退低效化工企业，优化土地要素使用结构。按照“一企一表一图”原则，开展现状调查，明晰地块基础信息；按照“应关尽关、有机联动”原则，制定企业关闭搬迁政策和实施细则，有序实施企业腾退；按照企业关闭搬迁政策和实施细则的具体要求，构建腾退企业、拆除公司、属地政府、职能部门和第三方监管单位“五方联动”的保障机制，规范企业安全拆除。

大力修复腾退地块的生态功能，保障沿江区域生态安全。按照“谁污染，谁治理；谁使用，谁负责”原则，由第三方单位开展土壤和地下水污染调查，建立了“三步走”计划。一是对土壤和地下水指标有无污染进行筛选和管控，及时启动风险评估程序，及时消除或管控土壤污染造成的环境风险。二是依据土壤污染状况调查，制定风险管控措施，实施风险管控、修复活动，管控措施落实到位后开展风险管控和修复效果评估。三是按照“岸上人工修复、滩涂自然修复”原则，有效统筹人工修复和自然修复，探索生态整治复绿路径。

严格开展修复项目验收，确保污染地段生态修复成果。按照“县级自验—市级初验—省级终验”的路径进行验收。先由县级政府对已完成生态修复的地块，分批组织相关单位进行联合自验，并出具自验意见。经由县级政府自验合格的，由市级组织专家进行初验，并出具专家意见，验收内容主要包括外业踏勘和内业检查。最后，经市级初验合格的，由省级组织土地整治、生态环境、林业、规划、地质等方面专家对试点项目进行验收，并出具验收意见。

科学置换规划流量指标，异地使用建设用地空间。首先，地块完成污染治理和生态整治复绿工程后，企业依法注销土地使用权，完成土地权属调整。其次，按照“验收多少、释放多少”原则，由省级根据验收合格的生态修复面积，按照一定标准（试点地区置换标准为 1：1）下达专项规划流量指标，纳入国土空间规划。再次，科学布局规划流量指标，按照国土空间规划引导，明确指标的使用范围，并详细制定供地计划和细化用途管制规则，引导建设用地开发利用向绿色、安全、环保、可持续方向发展。

生态修复与空间补偿机制成效显著

探索生态修复与空间补偿机制，顺应了转型发展所需。通过对试点地区已实施生态修复并验收合格的项目进行效益分析发现，国土空间生态修复与空间补偿机制对于优化生产空间、生活空间和生态空间格局，提升区域环境生态服务价值，减少区域碳排放等方面有显著成效。

生态环境明显改善。一是试点地区的生态修复项目补充了一定的生态功能空间，增加了生态服务价值高的地类面积，提升了区域生态系统功能和价值。二是生态修复项目实施后，区域地类变化增加了土地生态系统废物处理、水源涵养、土壤形成与保护、气候调节以及生物多样性保护等生态服务功能和价值。

碳汇能力显著增强。试点地区国土空间生态修复项目共修复土地 93.9577 公顷，修复的土地全部转变为林地、草地和水域及水利设施用地，其中林地面积增加 54.0156 公顷，草地面积增加 34.9443 公顷，共种植乔木及灌木 23644 棵。不仅提升了区域生态系统的碳吸收和贮存能力，还改善了沿江区域生态环境质量。

“三生空间”效益凸显。一是重构了沿江区域的生产、生活、生态空间格局，盘活了土地增值再利用，恢复了区域生态系统，多方位提升了企业、居民、环境等各个主体的发展质量。二是土壤、水文和植被的综合治理重建了区域自然景观，完善了区域生态网络体系，提高了区域生态系统服务功能。三是通过对污染土地的生态修复，减少了民众生活的生态环境危险因素，改善了居民生存环境质量，同时修复后的区域转化为绿色休闲空间，可以解决公共休闲空间供给不足的困境，丰富了居民精神文化生活。四是创新了沿江区域的土地治理手段，推动了长江大保护战略的顺利实施，并发挥了沿江地区生态修复工程的示范作用。

通过国土空间生态修复和空间补偿机制的实施，合理开发利用城镇村及工矿用地，适当增加和保护生态服务价值高的地类，补充一定生态用地，应成为生态修复过程中的重要内容，即通过化工用地增值再利用打通长江大保护建设资金循环，填补化工腾退、生态修复的经济损失，将有限的空间资源留给绿色高端项目，为城市高质量发展置换出更多建设空间。大力实施国土空间生态修复与空间补偿机制，积极置换建设用地规划流量指标是绿色生态发展、产业蓬勃发展之机。通过建立和完善国土空间生态修复与空间补偿制度，重建林地、草地、水域等生态系统，实现国土空间生态质量改善、建设用地利用效率提升和国土空间布局优化，不仅有效降低了区域内的土地生态环境压力，提升了区域内生态用地资源存量，而且改善了项目区的生态环境质量，由此吸引绿色产业、高端产业投资入驻，使沿江区域产业结构得到优化，增加了土地利用的经济价值。