

上海远郊乡镇低效用地整治策略研究

Research on the Strategy of Inefficient Land Consolidation in Shanghai's Suburban Townships

郑 姗 宋 凌 朱 哲 ZHENG Shan, SONG Ling, ZHU Zhe

摘 要 针对超大城市远郊乡镇面临的规模紧缩、产业薄弱、人口流失和老龄化、建设用地使用粗放等问题,探索其在土地综合整治中的低效用地整治策略。通过分析远郊乡镇低效用地的类型分布与形成原因,结合上海郊区土地综合整治的实践案例研究,创新性地构建以“规划—实施—运营”为核心的低效用地整治全链条机制,并提出与之配套的空间优化、政策创新与技术支持的整治策略体系。研究指出,低效用地整治应从单一项目思维转向全生命周期管理,通过“规划—实施—运营”的结构联动,实现土地资源盘活与城镇发展的良性互促。丰富土地精细化管理的理论框架,以期为上海及其他超大特大城市远郊乡镇盘活存量空间、推进城乡高质量发展提供路径参考。

Abstract This study focuses on the problems faced by suburban townships in mega cities, such as scale contraction, weak industries, population loss, aging, and extensive use of construction land, and explores strategies for consolidating inefficient land in the context of comprehensive land consolidation. Through an analysis of the spatial distribution and underlying causes of inefficient land use in suburban townships, combined with empirical case studies from Shanghai's suburbs, this paper innovatively constructs a full-chain mechanism for inefficient land improvement with “planning implementation operation” as the core. A corresponding strategy system for spatial optimization, policy innovation, and technical support has been proposed. Research suggests that the remediation of inefficient land use should shift from a singular project-oriented mindset to full lifecycle management, and a mutually beneficial relationship between land resource utilization and urban development can be achieved through a structural linkage of “planning - implementation - operation”. By enriching the theoretical framework of refined land management, this paper aims to provide a reference for revitalizing existing land use and promoting high-quality urban-rural development in suburban townships of Shanghai and other megacities.

关键词 远郊乡镇;土地综合整治;低效用地整治策略;“规划—实施—运营”全链条机制;远郊乡镇高质量发展

Key words suburban townships; comprehensive land consolidation; inefficient land remediation strategy; full-chain mechanism of “planning - implementation - operation”; high quality development of suburban townships

文章编号 1673-8985 (2026) 01-0053-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20260107

作者简介

郑 姗

上海交通大学设计研究总院有限公司
工程师,硕士,47167550@qq.com

宋 凌

上海交通大学设计研究总院有限公司
国土规划研究中心主任,教授级高级工程师

朱 哲

上海交通大学设计研究总院有限公司
高级工程师

0 引言

远郊乡镇作为城乡过渡地带,兼具生态保护、农业发展、城乡融合等多重功能。随着我国城镇化进程的加快,远郊乡镇面临着城镇规模收缩、产业薄弱、人口流失和老龄化,以及建设用地使用粗放等影响发展的难题。

土地综合整治作为优化国土空间格局的重要手段,是破解远郊乡镇发展困境的重要抓

手。近年来土地综合整治成为学术界和政策实践的热点,在理论和实践方面不断探索创新。通过“三生空间”重构优化国土空间格局,促进城乡要素流动,如宁波镇海区划定生态修复区、耕地集中区、产业集聚区^[1]。通过生态产业化路径将生态资源资本化可激活远郊内生动力,如上海郊野公园建设^[2]、东莞塘厦镇“千亩美丽田园”行动^[3]。创新指标交易机制,如

上海工业用地减量化,以“指标腾挪+财政补偿”实现空间置换^[4];广东省佛山市南海区采用“地券+房券+绿券”制度,通过土地指标跨区域流转,平衡生态保护与经济发展^[5]。创新利益协调机制,如成都的“资源整备”模式,通过政府主导连片开发、多元主体收益共享,破解产权碎片化难题^[6]。

低效用地整治作为土地综合整治的核心环节之一,旨在通过功能重构、权属调整和市场配置提升土地资源利用效率。低效用地评估方面,可通过低效类型细分进行差异化整治:如划分为旧厂矿(污染型、低产型)、旧村庄(空心化、风貌衰败)、旧城镇(设施老旧、功能衰退)^[7];通过多源数据融合综合分析研判,如成都中心城区构建“经济—环境—建筑”三维指标^[8]。低效用地再开发模式方面,如上海大团镇工业用地减量化后转型现代农业园区^[9],上海远郊白漾村通过宅基地盘活打造文旅综合体^[10],宁波奉化区以“腾挪置换”激活乡村新业态^[11]。低效用地整治实施保障机制方面,衔接乡村振兴、双碳目标等战略,建立低效用地动态监测平台^[12],完善“准入—退出”机制防止二次低效。

超大特大城市郊区普遍存在用地结构失衡、用地指标紧缺、土地使用效率偏低的问题。近年来生态文明建设、乡村振兴、高质量发展等国家战略对土地资源利用提出新要求,需要从远郊乡镇的实践工作中找准攻坚克难的切入点,以破解这些难题。上海作为先行者,在远郊地区土地综合整治方面进行了大量实践探索。本文通过分析远郊乡镇的发展困境,梳理低效用地的类型分布及成因,并结合上海郊区土地综合整治的实践经验,研究远郊乡镇低效用地的整治策略。

1 远郊乡镇的特征与发展困境

1.1 远郊乡镇的基本特征

远郊乡镇一般是指地理区位距离中心城区较远、基础设施服务半径以外的乡镇,承担联结城乡、服务农村发展的基础职能。其产业结构上以依赖传统农业或低端制造业为主,生态

基底条件相对较好,大多涉及永久耕地、林地保护和水源等,生态敏感区特征明显。普遍存在规模紧缩、产业薄弱、人口流失和老龄化,以及建设用地使用粗放等发展问题。

(1) 产业结构单一

远郊乡镇地区农业产业规模较大,耕地占比高达50%以上。虽然乡镇地区粮食产量在全市粮食总产量中占比高,但在乡镇自身的GDP统计中,一产产值占比较低,产量与价值不匹配。产业类型较为单一、农业技术水平有待提高,普遍存在农产品附加值较低,产业链不完善,资金短缺和招商引资吸引力不足等问题。

(2) 土地权属复杂

远郊地区政策传导效率相对较低,土地权属复杂(集体建设用地占比超过60%)。土地权属问题是造成远郊乡镇存量土地用地低效的重要因素,历史遗留或牵扯问题众多,导致土地流转障碍、产业升级动力不足、生态修复成本高、基础设施配套缺失等。

(3) 老龄化加快城镇规模收缩

远郊乡镇的人口老龄化问题日益突出,伴随人口空心化现象。随着农业现代化和产业化的迅猛发展,传统的小农经济逐步被规模化种植和养殖业替代,农业的从业人数逐渐减少。农民在本地很难通过转移就业获得其他发展机会,导致远郊乡镇人口数量减少,剩余劳动力向中心城区流动。同时远郊乡镇的公共服务如医疗、教育、养老等相较于中心城区服务水平存在一定差距,难以吸引人们在此定居。

1.2 远郊乡镇的发展困境

(1) 空间发展与用地管控

远郊乡镇普遍面临建设用地使用粗放与建设用地指标紧缺的矛盾。永久基本农田保护和生态保护红线的划定,使得可调整和腾挪的空间更加紧张。远郊乡镇政府因事权有限,仅靠落实现有刚性管控要求难以满足当地复杂多变的发展需求,缺乏动态发展的活力。

(2) 收缩背景下的空间重构

远郊乡镇的人口流失和城镇规模收缩是

城镇化进程中的必然过程,需要科学地审视城乡关系,研判远郊乡镇的发展趋势,优化远郊乡镇空间布局,重构城镇产业和居民生活设施布局,通过空间整合与多元主体协作,提升远郊乡镇在社会、经济和生态层面的综合效益。

(3) 破解手段——土地综合整治

土地综合整治是以国土空间规划为依据,在一定区域范围内,统筹推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等,优化生产、生活、生态空间布局,提升空间功能和价值,促进耕地保护和土地节约集约利用,改善生产生活条件和生态环境,助推乡村全面振兴、城乡融合发展等战略落地实施的一项空间治理活动。在镇域范围内开展土地综合整治是破解远郊乡镇发展困境的重要手段,而低效用地整治与盘活是土地综合整治的重要环节。

2 远郊乡镇低效用地的类型分布与成因分析

2.1 远郊乡镇低效用地的主要类型和分布特征

低效用地指布局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地。远郊乡镇低效用地主要有3种类型。一是低效工业用地:包括老旧的村办企业、厂房、乡镇工业园区等,建筑标准低、产能落后、已无法适应现代产业发展需求的用地。二是低效宅基地:包括空心村、闲置与废弃的农民房等。三是低效商业与公共服务设施:包括由于人口外流闲置或废弃的学校、卫生院等利用率低的公共服务设施,以及人气不足的商业设施。

远郊乡镇低效用地的空间分布有3个明显特征。一是零散破碎,呈“斑块化”。远郊乡镇的低效用地通常规模较小,分散在城镇集建区外围、各行政村内部或乡镇工业园区内,彼此之间缺乏联系,形成孤立的斑块。二是沿交通线分布。早期为享受交通便利,很多乡镇企业、批发市场、仓储用地等沿过境公路两侧布局,随着交通升级或产业变迁而逐渐废弃、闲

置,形成“马路经济”衰落后的低效用地。三是集建区边缘的“城乡接合部”。城镇集建区与乡村地区的过渡地带,土地利用性质复杂,权属模糊,基础设施落后,形成杂乱无章、建筑破旧的低效区域。

2.2 远郊乡镇低效用地成因分析

(1) 历史与政策因素

①早期分散的工业化模式。早期乡镇企业蓬勃发展,形成分散工业化格局。这种模式在特定历史时期促进了经济增长,但也导致了土地利用的碎片化和低效率。随着经济模式转型,这些企业或倒闭或外迁,遗留下的闲置厂房成为典型的低效用地。

②“摊大饼”式扩张遗留的闲置地块。在城镇化快速推进过程中,许多城镇采取了外延式、“摊大饼”式的空间扩张模式。由于产业未能如期导入或人口集聚不足,导致了一些已征收的土地长期闲置,形成了“批而未供”“供而未用”的闲置地块,在发展动力不足的远郊区尤为常见。

(2) 经济与产业因素

①产业转型升级导致旧产能淘汰。随着中国经济从高速增长转向高质量发展,传统高耗能、高污染、低附加值的产业逐渐被淘汰或转移。远郊乡镇曾经依赖的传统产业聚集区逐渐衰落,而新兴产业发展滞后,无法及时承接和再利用这些被淘汰的产业空间,导致了低效闲置。

②区域经济发展不平衡。人才、资本、技术等要素持续向中心城区核心区域集聚。远郊乡镇在区域经济格局中往往处于价值链末端和竞争劣势地位,发展动能不足,难以吸引优质项目落地,缺乏高效利用的机会。

(3) 规划与管理因素

①规划滞后或执行不力。由于一些规划编制的前瞻性不足,或者不同规划之间缺乏有效衔接,常出现“规划跟着项目走”的被动局面。更有甚者,因追求短期经济利益而修改、突破原有规划,丧失了规划应有的约束力,导致低效用地的产生。

②多头管理协调难。土地管理涉及自然资源、农业农村、发改、环保、住建等多个部门。在盘活低效用地时,部门之间权责交叉、审批流程复杂、政策标准不一,形成了较高的制度性交易成本。

(4) 社会文化因素

①权益分配复杂。低效用地再开发必然会涉及土地增值收益的再分配。如何在政府、原产权人(集体或村民)、市场主体之间公平合理地分配收益,这是一个复杂又敏感难题。

②农民“恋土”情结。农民把土地视为重要的社会保障和情感寄托,很多已经长期进城务工定居的农民,还是不愿轻易放弃或流转他们的宅基地和房屋,这种深厚的情感价值和保障心理导致很多农村宅基地即使闲置也难以退出,增加了盘活的难度。

3 上海郊区土地综合整治实践案例中的低效用地整治研究

作为超大城市,上海面临着土地资源紧约束与高质量发展之间的矛盾。2011年以来上海郊区从市级土地整治项目到全域土地综合整治试点,不断探索乡村国土空间落实和精细化治理新路径,为超大城市破解空间瓶颈提供了可复制、可推广的“上海模式”。

低效建设用地整治是土地综合整治中的重要环节,以下整理了4个具有代表性的上海郊区土地综合整治案例,重点关注其低效用地整治的实践经验。

3.1 案例分析

3.1.1 城乡融合型整治:松江区新浜镇市级土地整治项目

新浜镇是松江区西南部的“生态门户”和“乡村振兴主阵地”,新浜镇市级土地整治项目是2012年上海市重点工程,成为上海市市级土地整治项目的示范样板。其低效用地整治重点与方法主要包括2个方面。

一是农村宅基地方面,通过“农民集中居住”项目,农民自愿选择进城入住城镇公寓房或平移至规划的新农村居住点,将分散、

闲置的宅基地复垦为农田或生态用地。这不仅改善了农民居住条件,而且节余了大量的建设用地指标。

二是工业用地方面,对镇内“散、乱、污”的低效工业用地进行归并和腾退,将淘汰的企业用地复垦或转为符合区域规划的其他用途(如公共设施、绿地)。

新浜镇市级土地整治项目实现了建设用地的“减量化”,节余的建设用地指标转移至松江新城等重点发展区域,保障了全区的发展需求。同时,农田连片程度提高,乡村风貌显著改善,为乡村振兴提供了空间保障。

3.1.2 生态引领型整治:松江区泖港镇全域土地综合整治试点

松江区泖港镇全域土地综合整治试点是2019年上海市全域土地综合整治试点之一。泖港镇位于黄浦江上游水源保护区,是上海的“生态腹地”。土地整治的核心逻辑是生态优先、产业提质,农业增效、乡村宜居。其低效用地整治重点与方法主要包括2个方面。

一是工业用地减量与生态化转型。对“散、乱、污”企业进行清退和减量,将产业向规划划定的产业社区集中,提升土地利用效率。腾退出的土地优先复垦为生态林地,强化其生态涵养功能。同时,探索发展与环境相容的绿色产业,如有机农业、生态研学、休闲康养等。

二是宅基地归并与乡村风貌提升。推进农民相对集中居住,并与农村人居环境整治紧密结合,注重保留乡村风貌,改善基础设施,打造“白墙黛顶、林水相依”的江南水乡特色村落(如黄桥村)。

泖港镇的试点形成了“田成块、林成网、水清畅、村宜居”的生态格局,其生态价值显著提升,成为上海重要的绿色屏障和优质农产品供应基地。农民获得了更宜居的环境和更高的农业经营收入。

3.1.3 农业驱动型整治:金山区廊下镇全域土地综合整治试点

金山区廊下镇全域土地综合整治试点是2019年上海市全域土地综合整治试点之一。廊下镇是上海著名的“中央厨房”和“城市后

花园”，是国家级现代农业园区。其土地整治围绕“农”字展开，目标是建设成为一二三产业融合发展的乡村振兴样板。其低效用地整治重点与方法主要包括3个方面。

一是宅基地功能置换与文旅融合。将闲置宅基地和农房统一收储、改造升级，将其功能置换为民宿、农家乐、文创工作室、农产品体验店等。例如“明月山塘”项目，跨越上海金山和浙江平湖，将两地的村庄联动发展，打造跨省文旅小镇。

二是农业用地提质与产业链延伸。通过整治形成万亩良田，但重点不在于单纯种粮，而是发展高附加值的精品农业、观光农业和加工农业。引入“中央厨房”项目，将农田变为食品原料的生产和加工基地，实现“从田头到餐桌”的全产业链。

三是低效工矿用地转型为农业配套。将原有的低效厂房等改造为农产品冷链物流、农业科技研发、会展中心等，为现代农业提供生产性服务业支撑。

廊下镇的试点成功实现了“农业+”（加工、旅游、文化、康养）的深度融合。农民通过宅基地流转获得财产性收入，通过经营或务工获得经营性收入和工资性收入，增收渠道多元化。通过土地整治，将农业资源变为旅游资源、将农村空间变为消费空间，使廊下从传统农业镇转型为充满活力的农业科创小镇。

3.1.4 产业升级型整治：嘉定区安亭镇全域土地综合整治试点

嘉定区安亭镇全域土地综合整治试点是2022年上海市全域土地综合整治试点之一。安亭是上海的“汽车城”，产业基础雄厚。其低效用地整治主要面临产业自身升级带来的挑战，即如何为传统汽车产业向“新四化”（电动化、智能化、网联化、共享化）转型提供空间保障。其低效用地整治重点与方法主要包括3个方面。

一是传统工业用地“工转研”。大量建于20世纪末的零部件厂、仓储用地等容积率低、建筑老旧，已无法满足研发、测试等新业态的需求。整治试点采用“政府引导+市场主导”

的模式，鼓励市场主体对老旧厂房进行改造，通过提高容积率、混合功能（研发、办公），吸引高附加值的企业总部、研发中心、科创企业入驻。

二是存量空间赋能未来产业。围绕汽车“新四化”的需求，对存量土地空间进行功能重塑。如利用腾退出的土地建设数据中心、充电桩网络等新型基础设施。

三是区域整体更新。安亭镇的土地整治与嘉定新城的建设联动，部分低效用地整治后用于完善城市功能，如增加人才公寓、商业服务设施等，实现产城融合。

嘉定区安亭镇全域土地综合整治试点在没有大量新增建设用地的情况下，实现了产业能级的跃迁，土地的经济密度和创新能力大幅提升，巩固了安亭作为国际汽车产业中心的地位。土地整治成为服务于产业升级的空间手段。

3.2 案例经验总结

通过以上案例可见，上海郊区的土地综合整治不同于单一的“增减挂钩”和“复垦”，而是以低效用地盘活为突破口，根据不同区域的资源禀赋和功能定位进行精准施策、特色发展的系统工程（见表1）。低效用地整治在土地综合整治的规划、实施与运营全周期中系统推进，推动土地资源从低效存量向高效增质转化，为远郊乡镇高质量可持续发展提供空间保障。

规划阶段，以“存量挖潜”为核心。基于区域的功能定位和资源环境承载力来制定差

异化的整治策略。在确保底线管控的前提下，规划赋予实施层面一定的弹性。如允许用地功能混合（廊下的农业+文旅）、容积率奖励（安亭的工转研项目），以激发市场主体的创新活力。

实施阶段，注重多方共赢。引入市场化机制，吸引社会资本参与低效用地再开发，平衡经济收益与公共利益。探索多样化补偿与激励方式，让原产权人共享长期发展红利，降低实施阻力。

运营阶段，策划先行，长效运维。在规划和实施阶段就同步考虑未来的产业导入和运营管理，将招商与运营策划前置。如安亭在改造建设“汽车创新港”时，就已经瞄准了顶尖的研发机构和创新团队进行招商；廊下对收储的农房进行改造时，就引入了专业的民宿运营团队或文创公司。建立长效管护机制，巩固整治成果。

4 低效用地整治“规划—实施—运营”全链条机制的构建

远郊乡镇低效用地整治需要构建“规划—实施—运营”一体化的全链条机制（见图1），通过各环节的有效衔接和动态反馈，破除传统土地整治中“重前期规划实施、轻后期管理”的弊端。

4.1 规划阶段：多目标协同与弹性适配机制

在规划层面，需统筹“减量化、再开发、生态化”目标，结合远郊地区功能定位与经济承载力，构建差异化低效用地识别标准，如潜

表1 上海郊区土地综合整治实践案例中的低效用地整治对比总结

Tab.1 Comparison of inefficient land use remediation in Shanghai's suburban comprehensive land consolidation practices

案例	核心定位	低效用地整治焦点	核心方法	主要成效
松江新浜	城乡融合、空间优化	宅基地集中、工业归并	增减挂钩、指标流转	建设用地减量、指标跨区域统筹
松江泖港	生态腹地、绿色发展	减量复垦、产业社区、宅基地归并	生态优先、产业提质、农业增效	生态价值提升、乡村宜居
金山廊下	现代农业、乡村振兴	宅基地功能置换、农业产业链延伸	三产融合、文旅赋能	农民多元增收、农业品牌化
嘉定安亭	产业升级、产城融合	传统工业用地“工转研”	市场主导、空间赋能	产业能级跃迁、经济密度提升

资料来源：笔者自制。

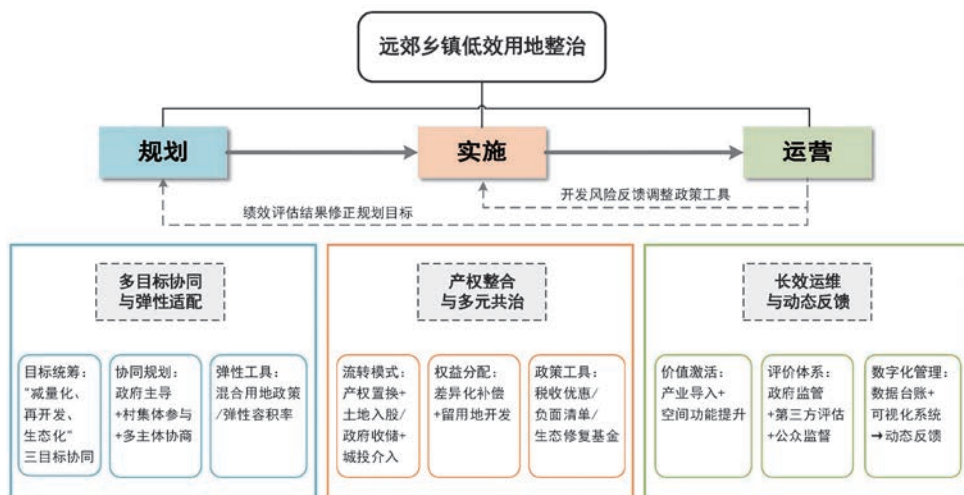


图1 “规划—实施—运营”全链条机制示意图

Fig.1 Schematic diagram of the full-chain mechanism of “planning - implementation - operation”

资料来源:笔者自绘。

力评估模型。针对权属分散、用地类型混杂的特点,可通过多维度指标(如经济产出强度、容积率、闲置率、环境污染程度)建立评价体系,结合GIS空间分析识别低效用地、废弃宅基地、零散宅基地、污染工矿用地等低效用地类型。建立“政府主导—村集体参与—多主体协商”的协同规划机制,通过弹性规划预留功能转换空间,如弹性容积率、混合用地政策等,以适配未来城乡产业转型升级需求。

4.2 实施阶段:产权整合与多元共治机制

在实施层面,需重点解决权属调整与利益分配问题。探索“产权置换+土地入股”等组合式流转模式,针对远郊乡镇土地市场发育不足的现实,引入政府托底收储、城投平台介入等混合型操作路径。村民权益保障方面,建立“差异化补偿+留用地开发”分配机制,将土地增值收益按比例返还农村集体。同时,通过政策工具箱(如税收优惠、产业准入负面清单)吸引社会资本参与低效用地整治,可设立专项基金保障生态修复等公共性项目,降低市场化开发风险。

4.3 运营阶段:长效运维与动态反馈机制

在运营层面,需要强化全周期管理。通过产业导入(如都市农业、特色文旅)与空间功

能提升(如社区服务嵌入),激活远郊土地的可持续利用价值。建立“政府监管+第三方评估+公众监督”的多维评价体系,定期对用地进行绩效评定,根据结果动态调整低效地块的管理策略。此外还可依托数字化管理平台,构建低效用地数据平台和可视化监管系统,形成规划目标与实施效果的动态反馈闭环,避免二次低效问题的发生。

全链条机制通过“规划引导—实施整合—运营反哺”的结构性联动,实现土地资源盘活与城镇综合发展的良性互促。

5 远郊乡镇低效用地整治的系统性策略

远郊乡镇的低效用地整治,需要从空间、政策、技术3个层面制定策略,以保障“规划—实施—运营”全链条机制的顺利落实。

5.1 空间优化策略

通过空间优化,为全链条机制提供空间载体。空间资源是低效用地整治的物质基础和核心载体,空间优化的目标是通过国土空间资源的重新配置,提高资源利用效率。针对远郊乡镇的特点,空间优化策略应包含以下3个层面。

(1) 宏观层面:强化底线约束与结构优化以国土空间规划为依据,坚决守住生态

保护红线和永久基本农田控制线,筑牢远郊地区的生态和安全屏障。在此基础上对城乡空间结构进行优化,引导功能集聚,将整治出的土地重点向城镇中心、交通节点等优势区位集中,打造服务极核,提升规模效应。将低效用地腾退释放出的规划空间指标,优先用于保障区域重大基础设施、新城配套功能及乡村振兴重点项目,促进人口、产业、资源在区域内的合理布局 and 高效流动,实现“优格局、促协调”的宏观目标。

(2) 中观层面:推进功能整合与分区引导

以镇域或片区为单元,对零散分布的低效工业用地、宅基地和闲置用地进行系统性整合与归并。依据区域功能定位,实施差异化、精细化的分区引导策略。邻近新城的区域,重点推进低效工业用地“退二优二”或“退二进三”,转型升级为研发创新、先进制造或配套服务功能区;在生态文旅区,引导闲置宅基地和低效商业用地向乡村旅游、文化创意、精品康养等新业态转换;在农业主导区,则重点开展宅基地复垦和田园综合体建设,保障农业空间连片发展。通过功能置换和混合利用,实现“盘存量、活功能”的中观目标。

(3) 微观层面:注重生态修复与品质提升

腾退出的地块,优先考虑将其转化为口袋公园、社区农园、生态廊道等绿色空间,提升区域的生态服务功能和景观风貌。在项目开发建设中,积极推广节地技术和绿色建筑,加强公共开放空间和慢行系统的串联,来营造尺度宜人、富有活力的高品质空间,实现“塑环境、提品质”的微观目标。

5.2 政策创新策略

通过政策创新,为全链条机制提供制度保障。

低效用地整治是一项涉及多重利益调整的复杂系统工程,单一政策往往难以奏效,必须打破政策壁垒,推动政策创新与系统集成,形成“政策工具箱”,保障整治工作的顺利推进。

(1) 创新产权激励与利益分配政策,破解“动力不足”难题

建立利益共享机制,让原土地权利人、市场主体、地方政府共同受益。探索“定向规划许可”或“开发权转移”,允许低效用地权利人在将其土地纳入政府整治库后,可获得在其他优势地块的开发权限,激发其主动参与的积极性。

探索土地增值收益的合理分配机制,明确政府、原产权人、村集体及投资运营商在土地出让金、物业持有和经营利润等方面的分成比例,确保各方共享整治成果,从根本上保障项目的经济可行性和动力可持续性,形成正向激励循环。

(2) 创新资金保障与市场化运作政策,破解“钱从哪来”难题

整合分散于各部门的涉农资金、产业扶持资金、节能减排资金等,设立“低效用地整治专项基金”,用于支持前期的规划、拆迁和土地整理,发挥引导和杠杆作用。完善多元化投入机制,通过投资补助、贷款贴息、税费减免等方式,鼓励和引导国有企业、社会资本参与整治项目的投资、建设和长期运营,实现项目的自我平衡和可持续性。

(3) 创新审批监管与弹性管理政策,破解“如何落地”难题

建立“项目全周期绿色通道”,采取跨部门(规资、发改、经信、财政、农业、环保等)的协同工作机制,共同制定针对远郊低效用地整治的专项政策或指导意见,明确目标、标准、流程和职责。简化审批流程,实行“容缺受理、并联审批、限时办结”,提升实施效率。

实施“弹性年期出让”和“绩效监管协议”,对整治后引入的产业项目,可根据其产业生命周期灵活设定土地出让年限;同时签订协议,约定亩均投资、产值、税收等效益指标,并建立动态评估和退出机制,防止二次低效,保障运营质量。

(4) 创新宅基地退出与集体土地入市政策,破解“权益保障”的难题

宅基地和集体经营性建设用地的权益问题,是整治的核心难点。探索宅基地自愿有偿退出和有偿使用机制,为宅基地整治提供政策

通道;完善集体经营性建设用地入市的具体办法,保障其与国有建设用地同权同价、同等入市。为退出土地的农民提供职业技能培训和社保衔接,实现“盘活地”与“安置人”的有机结合,确保社会公平与稳定。

5.3 技术支撑策略

通过数字技术等对低效用地进行精准识别与动态评估,为全链条机制的科学决策和精细化管理提供技术支撑。

技术赋能是推动低效用地整治走向精细化、智能化和科学化的关键手段。构建“数据驱动、智能分析、智慧管控”的全周期支撑体系,能够为“规划—实施—运营”全链条提供核心动能。

(1) 规划阶段,依托“多源数据融合”与评价模型实现精准识别

综合运用RS、GIS、无人机倾斜摄影等技术,整合经济、人口、产业、环境等多维数据,构建低效用地“一张图”数据底版。通过建立涵盖土地利用强度、经济效益、社会效益、环境影响的综合评价模型,对用地进行精准识别与分级分类,为空间规划和政策制定提供科学、客观的数据依据。

(2) 实施阶段,借助“数字化模拟与可视化管控”技术优化方案与提升效率

运用BIM、CIM等技术,对整治方案进行三维可视化模拟和日照、交通、景观等多重分析,从而优化空间布局和设计细节。利用智慧工地、物联网设备等对拆迁、建设全过程进行动态监测和数字化管理,实时掌控进度、成本和安全,确保项目实施过程透明且高效。

(3) 运营阶段,通过“智慧化运维与动态监测”技术保障长效发展

搭建智慧管理平台,将技术应用从前期评估延伸至后期运营,打造一个集项目审批、进度监管、招商推介、物业管理和动态监测于一体的在线协同管理平台,实现从“项目式整治”向“可持续智慧运维”的转变,确保整治成果的长效性。对整治后区域的产业绩效等进行实时监测与大数据分析,建立动态预警机

制。关键指标一旦下滑,系统自动预警,为管理部门提供干预依据,防止二次低效,确保整治成果的可持续性。

6 结论与讨论

6.1 主要研究结论

本文以远郊乡镇为研究对象,结合上海郊区土地综合整治的实践案例研究,探讨了低效用地的整治策略,得出以下结论:一是远郊乡镇的低效用地问题是由历史政策、产业变迁、规划管理及社会文化因素共同作用的结果,呈现出类型多样、空间分散的复杂特征。低效用地整治关乎区域城乡融合与高质量发展大局。二是上海通过多年来土地综合整治的实践,积累了宝贵经验,低效用地整治在土地综合整治的全生命周期中系统推进。三是本文构建了低效用地整治“规划—实施—运营”全链条机制。四是全链条机制的有效运行需依赖空间优化、政策集成与技术支撑3大策略体系的协同保障,共同构成破解远郊乡镇低效用地问题的系统性策略。

6.2 创新与不足

本文将项目全生命周期管理的理念引入土地整治中,构建了针对远郊乡镇低效用地整治的“规划—实施—运营”理论框架和实操路径,丰富了土地精细化管理理论。但研究也存在一定局限性:首先,研究主要基于上海的案例分析,对于其他城市的远郊乡镇,其普适性有待进一步验证。其次,本文提出的机制和策略主要停留在方法论层面,其应用效能需在具体项目中深入检验。

6.3 未来研究展望

基于上述的结论和不足,未来研究可以从以下3方面进行深入:一是对不同地域、不同发展水平的远郊乡镇进行比较研究,总结出更具普适性的整治模式。二是对整治项目进行长期跟踪与后评估研究,对整治后的经济、社会、环境效益进行定量化监测与评价,科学验证各项策略的实际效果。三是探索人工智能、数字

孛生等前沿技术在低效用地自动识别、方案模拟和智慧运维中的深度融合应用,推动土地整治向智能化、精准化方向演进。■

参考文献 References

- [1] 许艳玲,何光环,易海军. 整县域型全域国土空间综合整治规划初探——以宁波市镇海区为例[C]//人民城市,规划赋能——2023中国城市规划年会论文集. 北京:中国建筑工业出版社, 2023: 1058-1067.
XU Yanling, HE Guanghuan, YI Haijun. Preliminary study on the comprehensive land and space improvement plan of the whole county type: a case study of Zhenhai District, Ningbo City[C]//People's city, planning empowerment - proceedings of the 2023 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2023: 1058-1067.
- [2] 顾守柏,谷晓坤,刘静. 上海大都市土地整治[M]. 上海:上海交通大学出版社, 2019.
GU Shoubai, GU Xiaokun, LIU Jing. Land consolidation in Shanghai metropolis[M]. Shanghai: Shanghai Jiao Tong University Press, 2019.
- [3] 李志兵,杨瑞,李峰,等. 快速工业化地区的全域土地综合整治路径探索——基于国家级试点塘厦镇的实践与创新[C]//美丽中国,共建共治共享——2024中国城市规划年会论文集. 北京:中国建筑工业出版社, 2024: 1365-1374.
LI Zhibing, YANG Rui, LI Feng, et al. Exploration of comprehensive land consolidation path in rapidly industrialized areas: based on the practice and innovation of Tangxia Town, a national pilot project[C]//Beautiful China, co construction, co governance and sharing - proceedings of the 2024 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2024: 1365-1374.
- [4] 谷晓坤,周小平,刘博研,等. 基于“情境—结构—行为—结果”分析的上海市低效工业用地减量化治理[J]. 自然资源学报, 2022, 37(6): 1413-1424.
GU Xiaokun, ZHOU Xiaoping, LIU Boyan, et al. Using “situation-structure-implementation-outcome” framework to analyze the reduction governance of the inefficient industrial land in Shanghai[J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(6): 1413-1424.
- [5] 刘娜,胡珍珍,吴家龙,等. 高度城镇化地区土地综合整治创新机制研究——以南海区地券、房券和绿券为例[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(2): 83-89.
LIU Na, HU Zhenzhen, WU Jialong, et al. Study on innovative mechanisms for comprehensive land consolidation and rehabilitation in highly urbanized areas—a case study of land vouchers, housing vouchers, and green vouchers in Nanhai District in Foshan[J]. Natural Resource Economics of China, 2024, 37(2): 83-89.
- [6] 李嘉仪,王朝宇,梁家健. 资源整备视角下低效用地再开发规划编制与实施[C]//美丽中国,共建共治共享——2024中国城市规划年会论文集. 北京:中国建筑工业出版社, 2024: 106-117.
LI Jiayi, WANG Chaoyu, LIANG Jiajian. Planning and implementation of low efficiency land redevelopment from the perspective of resource preparation[C]//Beautiful China, co construction, co governance and sharing - proceedings of the 2024 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2024: 106-117.
- [7] 李吉壖,杨智怡,陈威. 城镇低效用地概念框架及评价方法探析——国土空间背景下的地方实践[C]//面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集. 北京:中国建筑工业出版社, 2021: 367-376.
LI Jiyong, YANG Zhiyi, CHEN Wei. Exploration of the conceptual framework and evaluation methods for inefficient urban land use: local practices in the context of national land space[C]//Spatial governance for high quality development - proceedings of the 2021 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021: 367-376.
- [8] 钟婷,李成楠,姚南,等. 国土空间规划背景下城镇低效用地识别方法探索——以成都市中心城区为例[J]. 四川环境, 2020, 39(6): 140-150.
ZHONG Ting, LI Chengnan, YAO Nan, et al. Exploration on the identification method of inefficient urban land under the background of national space planning - case study of the downtown area of Chengdu[J]. Sichuan Environment, 2020, 39(6): 140-150.
- [9] 谷晓坤,刘静,代兵,等. 大都市郊区工业用地减量化适宜性评价方法与实证[J]. 自然资源学报, 2018, 33(8): 1317-1325.
GU Xiaokun, LIU Jing, DAI Bing, et al. Suitability assessment of reducing industrial land in Shanghai Metropolitan Region[J]. Journal of Natural Resources, 2018, 33(8): 1317-1325.
- [10] 蒋蛟龙. 城乡融合格局下超大城市郊区乡村有机更新策略研究——以上海市近郊、远郊乡村为例[J]. 上海城市规划, 2023(4): 62-69.
JIANG Jiaolong. Research on the strategies of suburban villages' organic renewal in megacities under the pattern of urban-rural integration: a case study of villages in suburb and outer suburb of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(4): 62-69.
- [11] 徐子腾. 全域土地综合整治破解乡村振兴用地难题[J]. 浙江国土资源, 2022(9): 28-29.
XU Ziteng. Comprehensive land remediation: solving rural revitalization land use challenges[J]. Zhejiang Land & Resources, 2022(9): 28-29.
- [12] 练樱洁. 城镇低效用地摸底调查方法及开发利用策略[J]. 房地产世界, 2024(18): 35-37.
LIAN Yingjie. Investigation methods and development strategies for urban inefficient land[J]. Real Estate World, 2024(18): 35-37.