

强化土地质量调查与评价 服务于“五量”土地节约集约利用策略

上海市规划和国土资源管理局
(2015年6月25日)

今天是第25个全国土地日，宣传主题为“节约集约利用土地—推动土地利用方式根本转变”。上海在国土资源部指导下，率先提出了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的“五量调控”土地管理策略。上海将以“五量调控”为引领，在强化土地环境质量调查与监测基础上，实现土地利用方式根本转变。在资源环境约束加剧、城市发展迈入后工业化时期背景下，土地质量调查更需要主动围绕国土资源管理开展保障工作。上海目前依托土地质量调查成果，建立了土地质量监测网，围绕土地新政强化土地质量调查与评价。我主要从以下几个方面汇报上海的土地质量工作：

一、依托大调查成果，构建土地质量监测网，围绕土地节约集约利用，为土地政策研究提供支撑

依托土地质量调查成果，构建土地质量监测网。2008年开展了“基本农田环境质量动态监测与预报方法”研究，初步创建了基本农田环境质量动态监测方法。2009年按照1个点/km²的密度建立了覆盖全市的由一、二、三级监测点组成的土壤环境质量监测网，成果作为土地利用规划修订、

永久基本农田划定、耕地保护、工业用地出让的基础本底数据。

将土地质量综合指标作为本市耕地质量等别的强化评价指标。土地质量调查阶段及时与农用地分等定级对接，标准样地选择、分等定级评价把土地质量指标作为参考。结合补充耕地验收和土地增减挂钩工作，开展的浦东合庆镇、崇明东滩、金山郊区等多个地块土地整理复垦试点均进行了土壤环境质量的调查，为补充耕地验收、耕地“占补平衡”把好质量关。目前正在起草的“上海市土地整治项目耕地质量等别调查评价管理办法”中，明确将土壤污染状况指标作为本市耕地质量等别的强化评价指标。

围绕土地新政管理需求，开展城市更新地区、工业用地出让等水土环境调查试点，为土地新政政策制定提供依据。结合工业用地转型发展，先后进行了桃浦工业区、高桥石化地区、吴淞工业区水土环境质量调查，几个工业区土壤重金属主要污染指标为锌、铬，有机污染物主要超标指标为多环芳烃、苯等。获得的评价成果为控制性详细规划的编制提供依据。2014年上海相继出台了《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》、《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定》等规范性文件，进一步明确了在工业用地出让前，应按照相关部门要求，进行土壤和地下水地质环境质量检测。此项工作已在奉贤区等全面开展。着手

开始建立出让地块水土环境质量档案，实现工业用地全生命周期管理。

二、按照中央生态文明建设要求，进一步强化上海水土环境质量调查与监控，提升土地质量工作服务保障能力

上海城市总体规划、土地利用总体规划提出了创建全球城市的宏伟目标，对土地质量工作提出了更高的要求，上海土地质量工作在十三五期间将面临更大挑战，计划开展三方面的工作。

一是继续优化完善土壤和地下水环境质量监测体系，不断提升地质环境监控能力。在现有工作基础上，不断完善监测网络建设和监测方法技术，形成统一技术要求的水土环境监测体系，提升监测能力；研究建立跨部门、跨行业的信息共享机制，构建全市统一开放的水土环境监测和管理信息共享平台。

二是建立全市土壤和地下水环境质量档案，服务规划土地全生命周期管理。规划编制环节，在总体规划编制及修编、存量工业用地盘活和老工业基地转型地区控制性详细规划编制阶段，建立土壤和地下水环境质量强制调查制度，开展规划范围内的土壤和地下水环境本底调查工作，综合评价水土环境的规划适宜性，提出相关规划建议与意见。工业用地全生命周期管理环节，目前市府已发文明确在工业用地出让前、工业用地转让、工业用地收回前和工业用地过程评

估阶段须进行土壤和地下水地质环境 质量检测和评估，并开展建档管理。但由于没有统一的技术要求，相关工作深度不一。根据市局要求，正在开展相关课题研究，出台相关工作要求和技术标准，并做好与环保部门的对接。

三是强化耕地保护要求，优化完善农用地分等定级更新工作。

目前开展的土地质量地球化学评价工作以及上海土地质量日常监测工作，积累了大量的数据。上海将根据管理要求，先行先试，探索在现行农用地分等技术要求上，考虑加入水土环境质量要素，完善现有分等定级划分技术要求，作为农用地分等定级日常更新工作的技术支撑。

土地节约集约利用，事关生态文明建设大局，上海土地质量调查与监测工作的开展，与国土资源部和中国地质调查局的大力支持是分不开的，下一步将按照中央要求认真做好土地质量调查相关工作，同时在充分结合地方需求基础上，做好成果应用及服务拓展工作，探索后工业化时期土地质量调查评价服务土地新政的工作模式，争取为全国相关工作的开展提供示范和经验借鉴。

谢谢大家。

备注：

上海“五量”土地节约集约利用策略：

“总量锁定”，是将 2020 年规划建设用地规模 3226 平方公里作为上海未来建设用地的“终极规模”予以锁定。

“增量递减”，是全市新增建设用地年度计划在 2013 年的基础上逐年递减，同时加大新增建设用地计划与集中建设区外减量化规模的关联力度，确保总量锁定目标的实现。

“存量优化”，是通过存量低效建设用地盘活和城市更新，优化城乡建设用地布局 and 结构。

“流量增效”，是通过实施土地利用全要素管理，建立城乡统一的建设用地市场，提高空间周转指标的周转速度和效率，实现不增土地增效益。

“质量提高”，是通过适度降低工业用地比重，提高公共绿地和公共服务用地比重，实施土地综合开发和复合利用，提高土地利用效益。