

稳定性的基石。然而，当水环境遭受污染，这些关键功能便会面临直接威胁。污染物的存在会打断物质循环的正常流程。正常情况下，生态系统内的物质会经历循环再利用的过程，维持生态平衡。但污染物的进入会打破这一平衡，导致某些物质在生态系统中积累，进而阻碍物质循环的顺利进行。污染物的存在还会干扰能量的流动。在生态系统中，能量通过食物链和食物网进行传递和转化，维持着生态系统的稳定和活力。然而，污染物的存在会打断这一能量的流动，导致能量传递受阻，从而影响生态系统的正常运转。信息传递是生态系统中另一个至关重要的功能。生物通过信息传递感知环境的变化，并作出相应的反应以适应环境。但污染物的存在会阻断信息的传递，导致生物无法及时感知环境的变化，从而影响到生态系统的稳定性和健康。为了准确评估水环境污染对生态系统功能的影响，需要持续监测关键指标，如水体的自净能力和生物生产力<sup>[4]</sup>。这些指标的变化能够反映出水体污染对生态系统功能的实际影响，为制定更为精准的治理策略提供科学依据。

#### 4.3 生物多样性的影响评估

生物多样性，作为生态系统健康与稳定的重要支柱，对于维持自然界的和谐与平衡至关重要。然而，水环境的污染往往成为生物多样性面临威胁的重要因素之一。这种影响不仅限于生物种类的减少，更可能对整个生态系统的基因库造成长期甚至不可逆的损害。为了全面评估水环境污染对生物多样性的影响，需要进行细致而深入的调查。对水生生物的种类和数量进行详尽的记录，包括鱼类、底栖生物、水生植物等各个生态位上的生物。这些生物种类的丰富程度直接反映了水体的生态健康状况。通过对比污染前后的数据，能够清晰地看到生物种类和数量的变化趋势，从而评估出污染对生物多样性的影响程度。生物的基因多样性也是评估的关键点。基因多样性决定了生物种群的适应能力和进化潜力。水环境污染可能导致某些生物种群的基因库受损，进而影响其适应能力和生存能力。因此，需要对水生生物的基因多样

性进行深入研究，以了解污染对基因多样性的影响程度。生物多样性的空间分布和时间上的变化也是评估污染影响的重要方面。不同的生物种类在生态系统中的分布位置可能有所不同，而污染物的扩散和积累也可能存在空间差异。因此，需要关注生物多样性的空间分布特征，以了解污染对不同区域生物多样性的影响。生物多样性的变化也可能随时间而发生变化，需要通过长期的监测和研究，了解污染对生物多样性影响的动态变化过程。全面的生物多样性评估，能够更准确地了解水环境污染对生物多样性的影响程度，为后续的生态修复工作提供有力的数据支撑。这种评估不仅有助于了解当前的污染状况，还能为预测未来的生态变化趋势提供有价值的线索，帮助制定更为有效的保护措施，保护生物多样性这一珍贵的自然资源。

## 5 结语

水环境污染问题日益凸显，其严重性不容忽视。通过对当前污染状况的概述，结合多维度监测方法，可以全面审视水质指标、生态系统指标以及生物多样性的受损程度。水环境污染对生态系统结构、功能和生物多样性的破坏，无疑对生态系统的稳定性构成了严重威胁。这些发现为水污染治理提供了坚实的科学依据，强调了水资源可持续利用和生态系统健康发展的重要性。面对这一挑战，需加强环保意识，采取切实行动，保护水环境，确保生态系统的健康与繁荣，为未来的可持续发展奠定坚实基础。

## 参考文献

- [1] 李勇永,郭涛,张晓萍,等.基于GEE的郑州市洪水监测及生态影响评估[J].地理空间信息,2022,20(12):27-34.
- [2] 史浩东,王稼禹,李英超,等.复杂海况下海洋生态环境多维度光学监测方法[J].光学学报,2022,42(5):53-66.
- [3] 刘守金.水库降等报废拆除对生态影响评估[J].陕西水利,2021(5):122-124.
- [4] 刘丽娜,马春子,张靖天,等.流域社会经济活动对山口湖生态影响评估[J].价值工程,2019,38(23):8-10.

# Research on the Transformation of Land Development and Management Mode under the Background of High Quality Development

Shengwu Zhang

Tai'an Land Acquisition and Reserve Center, Tai'an, Shandong, 271000, China

## Abstract

The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China emphasizes that “high-quality development is the primary task of comprehensively building a socialist modernized country”, which points out the direction for the transformation of land development and management models. Based on this, the paper first interprets the connotation of high-quality development, and then starts from the requirements of high-quality development, focusing on six aspects: reducing fiscal dependence on land income, planning land resource development, ensuring reasonable distribution of development benefits, improving ecological environment protection mechanisms, enhancing land resource management level, and improving land resource allocation efficiency, to construct a path for the transformation of land development and management mode.

## Keywords

high-quality development; land development and management; land planning

## 高质量发展背景下土地开发经营模式变革研究

张圣武

泰安市土地收购储备中心, 中国·山东 泰安 271000

## 摘要

党的二十大报告强调“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”，为土地开发经营模式的变革指明了方向。论文基于此，首先解读了高质量发展的内涵，继而从高质量发展的要求出发，围绕降低土地收入财政依赖、做好土地资源开发规划、确保开发收益合理分配、健全生态环境保护机制、提升土地资源管理水平、提高土地资源配置效率六大方面，构建了土地开发经营模式变革路径。

## 关键词

高质量发展；土地开发经营；土地规划

## 1 引言

党的二十大报告提出的高质量发展，是一种以质量变革、效率变革、动力变革为切入点，以增强经济竞争力、创新力和抗风险能力为目标的新型发展理念和模式。一方面，高质量发展不以经济总量的高速增长为唯一目标，更加注重经济发展质量，力求以最小的投入实现最大的产出，达到高效率增长；另一方面，高质量发展不仅关注当前的发展，也关注子孙后代的发展，在发展战略上，反对盲目扩张的粗放式发展，主张发展契合经济社会资源的承受能力<sup>[1]</sup>。应从高质量发展的内涵、要求出发，做好土地开发经营模式变革工作。

【作者简介】张圣武（1969-），男，中国山东泰安人，硕士，高级工程师，从事土地资源利用、土地估价、城市地价动态监测、土地出让等研究。

## 2 创新出让模式，降低土地收入财政依赖

土地出让是土地开发经营的前置环节，而土地出让模式单一，也是土地开发经营模式中的首要问题。中国实行土地社会主义公有制，城市地区土地属于国家土地，政府负责土地一级市场土地供应。随着社会经济的不断发展，城镇化水平持续提高，土地资产增值明显，地方政府依靠土地出让金，缓解了财政压力，推动了市政建设，但也导致了愈演愈烈的土地财政问题，部分地区的土地财政依赖度甚至突破了100%，对区域经济的可持续发展带来了严峻的挑战。创新土地出让模式对于土地高质量开发经营具有重要意义，一方面，出让模式的创新，能够更好地引导土地资源向优质项目、重点区域倾斜，提高土地利用的科学性和合理性；另一方面，出让模式的创新，也能有效缓解地方政府对土地财政的依赖性，降低系统性财政风险<sup>[2]</sup>。

高质量发展背景下土地开发经营应改变过度依赖挂牌

出让的土地出让模式,探索多种出让方式相结合的新型土地出让模式。例如,综合评标模式。传统的挂牌出让,单纯地以申报价格的高低来确定受让者,未考虑购地主体的资金实力、开发经验、技术能力、社会责任感,存在一定的风险。综合评标模式则在综合参考多种指标的基础上,确定土地受让者,能够选拔出更有实力和责任感的购地主体,提升土地开发经营的品质和社会效益。又如,租赁与出让结合模式。租赁与出让相结合模式以土地租赁、先租后让、弹性出让的结合为关键,如先出让一定年限的土地使用权,到期后根据情况决定是否续租,既能满足购地主体的用地需求,也能防范购地主体违规开发的风险。

### 3 聚焦发展需求,做好土地资源开发规划

高质量发展是以需求为导向的发展。供需关系是经济发展中最为重要的一组矛盾关系,传统的发展理念,注重供给能力的增加,而忽略的需求,导致产能过剩、产品积压。高质量发展坚持有效供给性发展,将供给侧结构性改革作为发展的重要指引,力图从优化供给的角度解决产能过剩问题,更好地满足人们的需求。因此,高质量发展背景下的土地开发经营,应聚焦发展需求,做好土地资源开发规划。

一是发挥好土地规划在城乡协调发展中的作用。城乡发展不协调,乡村地区发展长期滞后于城镇,是制约中国高质量发展的重要因素。应树立协调发展理念,统筹做好农村土地、城市土地的规划编制,通过高水准的国土空间规划以及后续的开发经营行为,推动城乡协调发展。

二是发挥好国土空间规划在城市更新中的作用。中国城市急速扩张的同时,也出现了城中村的问题。城中村大都位于市区,土地征收难度较大,且存在着人口密度高、配套设施不完善等问题。应将城市更新作为当前城市发展的重点,通过土地开发规划的编制,促进城市更新的深入开展。

三是发挥国土空间规划在产业转型升级中的引领作用。高质量发展以质的提升取代量的扩张作为发展的重点。当前,不少城市正经历产业转型升级,土地作为最为基本的资源,应在产业转型升级中发挥引领作用。要立足区域产业结构,分析产业转型升级的方向,并从产业转型升级的角度出发,编制国土空间开发规划,做好重点产业布局、企业的用地要素保障<sup>[1]</sup>。

### 4 健全分配制度,确保开发收益合理分配

高质量发展是以人为本的发展,不仅指明了发展的归宿、发展的主体,而且指出了发展的路径依赖。土地开发经营中的收益来源主要包括土地出让金、土地增值收益、开发项目收益、配套设施收益四大方面。开发经营收益的合理分配,不仅是推进共同富裕的内在要求,也是土地高质量开发经营的客观需要。当前,土地开发经营收益分配并不合理,地方财政占据大比例土地收益份额。高质量发展背景下的土地开发经营,应健全分配制度,确保开发收益合理分配。

一是树立公平公正的基本理念。公平公正是土地开发经营收益分配的核心,应将公平公正的理念,体现到土地开发经营收益分配的各个环节,其中,拆迁征地的合理补偿,尤为重要。城市化进程的加速,使得城市边界大幅扩张,城乡结合部乃至农村,被纳入城区。应在合理评估的基础上,确定拆迁补偿金额。

二是坚持政府主导和效益优先的原则。从政府主导的角度而言,土地开发经营收益分配涉及到的利益主体较多,政府作为土地开发经营的规划者、监管者和引导者,应在收益分配中体现其主导地位。从效益优先的角度而言,应根据项目的经济效益、社会效益等因素,合理确定分配比例,以提高资源利用效率和促进经济社会发展。

三是探索多元化的分配方式。所谓多元化分配,即将利益相关者均纳入土地开发经营收益分配中,根据土地开发的模式,确定收益分配方式。比如,政府与土地所有者分成,政府按照一定比例从土地出让金或土地增值收益中分成,土地所有者获得相应的收益。又如,政府与投资者分成,鼓励社会资金参与土地熟化、基础设施建设,政府与投资者在开发收益中按照约定比例进行分成。

### 5 坚持绿色理念,健全生态环境保护机制

党的二十大报告提出“中国式现代化”的概念,并将“人与自然和谐共生”作为中国式现代化的重要内容。高质量发展以可持续发展为内在要求,而坚持绿色理念,防范生态风险,则是可持续发展的关键。当前,土地开发经营中存在着粗放化的问题,不仅严重降低了土地的利用效率,也对周边环境造成了巨大的污染。高质量发展背景下的土地经营开发,应从绿色理念出发,健全土地开发经营生态环境保护机制。

一是出台生态环境评估机制。诸如工业厂房建设等,土地开发经营项目,存在着较高的生态环境风险。项目建设前,不仅要做好技术经济分析,也要将生态环境评估纳入项目可行性分析中,组织相关领域的专家学者,研判项目的生态环境风险,形成生态环境风险目录体系,并采用层次分析法,对风险进行评价,确定生态环境风险防控的重点,从源头上遏制土地开发经营中的生态环境风险。

二是构建生态环境监测机制。土地开发经营中的巨大利益,使得一些企业漠视环境风险,对生态环境保护带来了极大的挑战。应构建生态环境监测机制,一方面,依托各种类型的传感器,如粉尘浓度传感器、有害气体传感器等,增强土地开发经营的环境态势感知能力;另一方面,组织环保人员开展定期检查工作。

三是完善生态环境补偿机制。生态环境风险具有潜在性、隐蔽性的特点,事前评估、事中监测,仅能降低生态环境风险的发生概率,难以杜绝生态环境风险。应完善生态环境补偿机制,责成土地开发经营主体修复被损坏的生态环