

以科学思维推进国土空间规划立法

■ 方印 李杰

2022年10月,习近平总书记在党的二十大报告中明确指出:“健全主体功能区制度,优化国土空间发展格局。”国土空间规划是优化国土空间发展格局的基本依据,是推动美丽中国建设的核心指南,是实现人与自然和谐共生现代化的重要抓手。在国土空间规划改革创新工作体系中,国土空间规划立法因具有消除空间阻隔、矫正空间失衡、实现空间正义等效能作为该工作体系中的“龙头”。然而,立什么法、如何立法、怎样才能保证高质量立法等极具焦点性的问题至今仍未得到有效解决。故极有必要以科学思维为立法先导解构国土空间规划立法工作的基本思路,以期在理论层面明晰国土空间规划立法工作的价值取向,在技术层面明晰国土空间规划立法工作的整体架构。

以类型化思维
科学推进国土空间规划立法

类型化思维是一种兼具分型与归并的认知思维方式,是对传统抽象思维的突破和革新。当下国土空间规划立法正在经历从碎片化向整体化的变迁和转型,“多规合一”能否有效实现,在客观上取决于对众多国土空间规划法律法规的认知分型与种类归并。在此情形之下,在国土空间规划立法工作中适当引用类型化思维符合生态文明建设新时代国土空间规划立法的发展趋势。因此,以类型化思维科学推进国土空间规划立法可以从以下两方面重点入手:

第一,突破传统国土空间规划法律简单分类整合思维,以价值目标、功能定位、行为边界、权责配置等多元素对以单一空间要素进行规划的专项法律法规进行分型与协调,并将构建国土空间规划体系所欲发挥的法律功能配置给不同的法律法规,以此保障国土空间资源配置管制目标的高效实现。再之,基于对以单一空间要素进行规划的专项法律法规进行有效分型和协调之基础,将不同的专项法律法规适用于不同领域空间性规划管制与规范,使得各类专项法律法规充分发挥其特有的国土空间规范制度保障作用。

第二,以类型化思维科学制定国土空间规划法律法规的相关制度。首先,建立国土空间分区分类用途管制制度。对空间资源开发强度、“三区三线”等有关内容进行规定,包括自然资源产权制度、开发利用许可制度、前置审核制度、有偿使用制度、补偿制度等,这是开展空间规划的核心。其次,建立国土空间规划定期评估和监督考核制度。对与国土空间规划内容不一致的建设项目适用干部问责制度,将“三线”保护、“三区”比例、开发强度等纳入考核体系,这是开展空间规划之保障;最后,建立公众参与与制度。确保公众参与贯穿于国土空间规划编制、审批、实施与监督的全过程,这是开展空间规划的后继动力,亦是空间权利的具体体现。

以体系化思维
科学推进国土空间规划立法

体系化思维是一种系统性思维方式,其核心在于以全局为出发点,跳出单一元素的具体细节,将散落在同类型元素周围的节点通过特定的逻辑关系联系起来,形成一个完整的系统。就国土空间规划立法真实景象而言,现行空间规划法律法规是由不同阶段基于不同立法目的和立法价值所制定的多项法律文件的简单集合体,各空间规划法律文件所追求的价值目标各有差异,而且相互之间的法律关系、法理地位模糊,这种境况使得各空间规划法律法规之间的效力序位不明确。事实上,以上困境形成的根本原因在于:目前国土空间规划立法工作中体系化思维缺失,使得横向和纵向的国土空间规划立法均缺乏明确的法律体系化方向的指引。因此,以体系化思维推进国土空间规划立法可以从以下两个方面重点入手:

第一,将原来分散于不同国土空间规划法律法规体系中的规范按照特定的价值导向和逻辑结构整合到新的国土空间规划法中,并做好对其他空间性规划立法的废、改、释工作。在国土空间规划立法宏观整体层面,将《国土空间规划法》作为其他空间性规划法律的“母”法,在“母”法的指引下处理好各个“子”法(诸如《城乡

规划法》《土地管理法》等等)的协同衔接问题。在国土空间规划立法微观具体层面,《国土空间规划法》的制定工作需要充分考虑总则和各个分则之间有效协调,总则部分通过“提取公因式”的立法技术进行,分别部分通过“认知与归并”的立法技术进行,以此达到《国土空间规划法》内部的有效互动协同。

第二,统一国土空间规划法律规范体系的基本价值诉求,达到立法价值的融贯性,并注重与国土空间规划立法有关联的外部法律进行衔接,以保证逻辑自治性和法律适用为标准,最终推动国土空间规划立法功能的体系化完成。此外,对重大空间开发利用保护与整治措施的部署实施,要明确国家和地方各类规划法律制度的遵守依据、应用要点、法律关系、前后轻重及法律间矛盾调处的措施和解决路径,从而形成体系完整、配套完善、层级健全、结构严谨、内部协调的国土空间规划法律保障制度。

以法权化思维
科学推进国土空间规划立法

法权化思维是指一种关注权力与权利动态平衡和科学配置的思维方式,是突破传统权利本位范式思维、义务本位范式思维以及权利义务范式思维的新型思维。空间权力和空间权利是国土空间规划立法工作的重要组成部分。以“空间权力—空间权利”统一体为内核的“国土空间规划法权”概念是国土空间规划立法工作的核心范畴。法权化思维能够促进权力与权利之间实现“竞争性生长”,确定各自合理的边界,消解其内在张力和冲突,保持两者的势能平衡和协调稳定,并最终反映在法律的合理配置。因此,以法权化思维科学推进国土空间规划立法可以从以下两个方面重点入手:

第一,在国土空间规划立法工作中实现空间权力的合理配置。这就需要在确保公共利益最大化化和减损最小化的基础上,遵循效益法定原则,充分实现空间权力之间的分工配合和相互制约。首先,国土空间规划立法要以明确的规范对

各类空间权力主体所行使的规划职权和职责、范围和边界做出明示的确认。其次,国土空间规划立法在配置各类主体的空间权力之时,要尽可能的符合到国土空间规划事业的各个领域,既要尽可能避免出现空间权力的交叉重叠,又要尽可能减少出现空间权力真空或空间权力漏洞。最后,国土空间规划立法应当对空间权力不作为、权力滥用或越权等各种空间权力不当行使行为规定相应的法律责任,对相关政府行政机关及其工作人员形成责任约束。

第二,在国土空间规划立法中实现空间权利的体系化建构。空间权利体系,即国土空间规划法律法规上不同案例按照一定逻辑建立起来的多维立体的权利体系。是国土空间规划法权结构的子体系。空间权利体系的科学构建必然要运用到认知与分型方法和体系化方法,即遵循一定的共性关系和逻辑关系,将国土空间规划法上不同主体、不同类型的权利规整到一个有机统一体,以实现权利之间的和谐有序、协调自治。当然,实现国土空间规划立法中空间权利的合理配置和空间权利的体系化建构是塑造国土空间规划法权结构应当回答的前置性问题,但如何实现法权内部结构中空间权力与空间权利的良性互动还需结合具体实践予以正面回答。这就需要建立广泛的公私合作协商机制、利益补偿机制、平衡各方法权主体的正当利益诉求,化解不同法权主体的空间权力与权利运行冲突。

总之,以科学思维推进国土空间规划立法是贯彻落实习近平生态文明思想的关键一环,是以高品质生态环境支撑高质量发展的重要手段,更是谱写新时代生态文明建设新篇章的必然要求。长远的看,只有在国土空间规划立法工作中始终坚持类型化思维、体系化思维、法权化思维等科学思维,才能达到矫正空间失衡、实现空间正义的目的,才能提供更多优质生态产品以满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

(方印,贵州大学法学院教授,博士生导师;李杰,贵州大学法学院博士生)

党的十九届六中全会确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位,确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位,是党的十八大以来最重要的政治成果,是时代呼唤、历史选择、民心所向。“两个确立”既是重大政治成果,更是重大政治原则;既是历史结论,更是当代实践,反映了全党全军全国各族人民共同心愿,对新时代党和国家事业发展、对推进中华民族伟大复兴历史进程具有决定性意义。我们要深刻领悟“两个确立”的决定性意义,衷心拥护“两个确立”、忠诚践行“两个维护”,增强“四个意识”、坚定“四个自信”,做到“两个维护”,把“两个确立”与“两个维护”统一起来,把深刻领悟“两个确立”转化为践行“两个维护”的政治自觉、思想自觉和行动自觉。

一、要做到政治上绝对忠诚

对党忠诚是共产党人首要的政治品质。“两个确立”作为党在新时代取得的最重大政治成果,已经成为全党全军全国人民的高度共识和共同意志,已经写在了新时代的伟大征程上、写在了中国的大地上、写在了全党全军全国各族人民心坎上,是党应对一切不确定性的最大确定性、最大底气、最大保证。我们要把维护习近平同志党中央的核心、全党的核心地位作为根本政治准则、根本政治要求铸入党性,旗帜鲜明讲政治,自觉加强政治历练,把准政治方向,夯实政治根基,涵养政治生态,防范政治风险,永葆政治本色,坚决做到“四个服从”,做到党中央提倡的坚决响应,党中央决定的坚决执行,党中央禁止的坚决不做,严守党的政治纪律和政治规矩,始终在政治上立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,确保政令畅通。要心怀“国之大者”“省之大计”,精准对标对表,及时校准偏差,从讲政治的高度,确保党中央决策部署和省委各项要求不折不扣落到实处。

二、要做到思想上紧跟跟随

习近平新时代中国特色社会主义思想坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观方法论,既讲是什么、怎么看,又讲怎么办、怎么干,蕴含着丰富的马克思主义思想方法和工作方法。党的十八大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引下,我们党以无与伦比的勇气、信心和智慧坚持推进改革开放,妥善应对改革开放过程中所遇到的各种风险挑战,蹄疾步稳推动全面深化改革,全面扩大开放广度和深度进军,开辟出社会主义现代化建设的崭新局面,使党和国家事业焕发出新的生机活力。习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义,实现了科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一,中国共产党领导、共同富裕、“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局等战略思想和创新理论具有鲜明的中国特色、民族基因和文化传统,彰显出中国特色社会主义基于新的时代条件和历史实践的与时俱进。我们要深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的时代背景、科学体系、精神实质、实践要求,领会这一伟大思想的政治意义、时代意义、理论意义、实践意义、世界意义,领会贯穿其中的马克思主义立场观点方法,做到知其然更知其所以然,以理论武装进一步坚定“四个自信”,学出信仰、学出信念,正确掌握、善于运用这一伟大思想凸显的哲学方法论,科学运用到日常工作中。我们要把这一重要思想作为总遵循、总纲领、总指针,深入贯彻落实习近平总书记视察贵州重要讲话精神和对贵州工作重要指示批示精神,深入贯彻落实习近平总书记对本行业本领域的重要讲话和指示批示精神,全力推动各项工作实现高质量发展。

三、要做到情感上深刻认同

忠诚核心、拥戴核心、维护核心,最根本最深切的是来自内心的崇敬与爱戴。要感悟习近平总书记的磅礴伟略,从他部署推动一系列治国理政的英明决策中,体会非凡的战略眼光、伟大的斗争精神、坚定的责任担当;要感悟习近平总书记的领袖风范,从他把全党全军全国各族人民团结在党中央周围,为实现中华民族伟大复兴的中国梦共同奋斗中,体会非同凡响的伟人气魄和领袖力量;要感悟习近平总书记的人格魅力,从他温暖智慧的语言、平易近人睿智的作风中,体会深邃的思想光芒、厚重的文化底蕴,不断增进情感认同;要感悟习近平总书记的为民情怀,深刻体会“民之所忧,我必念之;民之所盼,我必行之”的赤子之心。2021年2月3日到5日,习近平总书记到贵州视察,亲切看望各族干部群众,给全省人民带来了党中央的特别关怀和亲切慰问。这次视察贵州,时机特别重要、主题非常鲜明、意义十分重大、影响极其深远,是贵州发展史上具有里程碑意义的大事。在贵州,习近平总书记深入农村、社区、超市等地,与群众一起包黄耙、拉家常,询价物、问冷暖,听民声、访民情,送祝福、贺新春,饱含了对贵州各族干部群众的特殊关怀、特别厚爱,彰显了党的核心、军队统帅、人民领袖深厚的人情情怀,诠释了中国共产党以人民为中心的发展思想和全心全意为人民服务的根本宗旨。我们要持续重温、反复学习习近平总书记视察贵州重要讲话精神和对贵州工作重要指示批示精神,特别是深刻感悟习近平总书记对贵州发展的特殊关怀、对贵州人民的特殊关心,始终牢记嘱托、感恩奋进、感恩奋进,把感恩之心化作坚定维护之力,化作担当作为、履职尽责的奋进之行。

四、要做到行动上坚决捍卫

深刻领悟“两个确立”的决定性意义,衷心拥护“两个确立”、忠诚践行“两个维护”,不是空洞的口号,必须落实到行动上。要坚持“第一议题”抓学习、“第一遵循”抓贯彻、“第一政治要件”抓落实,深入贯彻落实习近平总书记对贵州工作的重要指示批示精神,把贯彻党中央和省委精神体现到推动高质量发展实践中去。要提升斗争本领,增强斗争精神,永葆“赶考”的清醒和坚定,坚定不移推进全面从严治党,勇于自我革命,把严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去,锲而不舍落实党中央八项项规定精神和实施细则,持之以恒治理“四风”,为高质量发展持续营造风清气正的良好政治生态。

(作者单位:贵州日报当代融媒体集团)

深刻领悟『两个确立』的决定性意义 更加坚定自觉做到『两个维护』

■ 丁蕾

从税收视角分析乌当区特色温泉文旅现状及前景

■ 王锐 王睿

乌当区是贵阳市地下水热资源分布最广、蕴藏量最大的区域,地热富集区占全区土地面积的十分之一,水中含有人体健康有益的20多种微量元素,具有较高的开发和利用价值。随着疫情防控措施优化调整,乌当区税务局从税收角度分析温泉文旅企业发展,进一步扶持和挖掘温泉文旅潜力,抢抓新的机遇。

一、随着疫情防控措施优化调整及经济恢复,温泉旅游业热度逐步恢复

自2023年1月8日起,国务院联防联控机制进一步优化调整疫情防控措施,明确将新型冠状病毒纳入“乙类乙管”,为恢复经济正常运行提供了保障。为进一步了解防控措施优化调整后,乌当区温泉旅游业的恢复情况,乌当区税务局选取疫情到来之前,疫情严格防控和防控措施优化调整后三个时间节点,以乌当区代表性的3家温泉旅游企业增值税发票开票数据进行比较分析,通过数据看出:自2022年12月份以来,温泉旅游收入呈现逐步上涨的趋势,三家企业开票数量均上升明显,其中尤其是贵州久雅酒店管理有限公司(万象温泉)实现了6.35倍的涨幅。但是与以前来临之前的2019年同属期相比,只恢复到50%—60%的水平,温泉旅游业潜力仍然大有空间可挖掘。

企业名称	疫情前 (2019Q1)	疫情中 (2022Q1)	疫情后 (2023Q1)
保利贵州温泉经营管理有限公司 (保利温泉)	317.16	122.26	160.98
贵阳御温泉旅游有限公司 (贵御温泉)	350.81	90.62	181.81
贵州久雅酒店管理有限公司 (万象温泉)	建设中	44.72	330.65

在疫情前、中、后期增值税发票开票数据(单位:万元)

企业在疫情期间客流量遭遇断崖式下跌,收入急剧减少,但是又需要继续投入资金来维持运营,对于企业而言是较大的困难。为进一步扶持企业复工复产,财政部税务总局出台了组合式优惠政策,地方党委政府也制定相应的扶持措施,保障企业正常经营。一是通过留抵退税等政策,直接提供资金支持,如2022年6月,贵州久雅酒店管理有限公司享受留抵退税金额16.27万元。二是通过缓缴、减免等

措施减轻企业资金压力,如贵阳御温泉旅游有限公司2022年享受困难性企业减免房产税两税、六税两费等征前减免18.28万元,保利贵州温泉经营管理有限公司享受社保缓缴51.64万元。三是通过认定企业纳税信用等级相关资质,与多家银行联合开发针对优质企业的金融产品,拓展企业贷款和融资渠道。

以政府购买产品的形式维持企业运营。一方面,在实施严格的疫情防控措施期间,由政府根据疫情防控工作需要,购买企业温泉产品作为疫情医疗工作者和感染者的恢复和康养基地,这一做法缓解了由于疫情防控措施导致的缺乏客流量问题,弥补由于疫情影响减少的部分经营收入,维持和保障温泉企业的基本运营。另一方面,温泉旅游产品受季节淡旺季影响明显,在淡季时期,由政府统筹协调温泉文旅资源,通过政府平台统一购买温泉文旅产品,再投入到旅游活动开展或者通过政府金融合作的行式投放到携程等旅游产品消费平台,抵消企业在疫情期间持续开发运营的成本。

二、当前温泉旅游行业存在的困难

(一)温泉旅游消费热度受整体经济情况的影响

当前宏观经济环境不佳,受经济下行影响,各行各业的发展都受到掣肘。乌当区温泉旅游行业因此所受的影响较为明显。多家温泉旅游企业表示,在疫情期间企业很难正常运营,即使开业运营也难以保证可观收入。企业认为主要原因是老百姓的消费意愿不足,温泉旅游作为第三产业更多是大众的提升生活品质需求而非必需品。此次调研在乌当辖区街头随机对消费者发放了200份消费意愿调查问卷,根据问卷结果,发现经历疫情之后消费者出现消费意愿两级分化的情况:愿意前往温泉旅游的占比48%,不愿意消费的占比41%,持观望态度的占比11%。面对消费者不同程度的消费意愿,对于企业而言既有困难,也有机遇。

(二)温泉开采运营成本较大 温泉旅游业主要核心产品与自然资源的联系度很高。受地理条件的影响,乌当区内温泉旅游企业前期开发成本较高,相较于自涌温泉而言,辖区内的温泉均是深井温泉,在企业开发温泉资源时会增加

更多的勘探和钻井等相关的税费项目支出,为企业造成更重的成本负担。而温泉服务又需与酒店服务捆绑经营,这在提升产品丰富性的同时也导致成本支出负担较高。相比于开放式自然景点每日最高客流量能达几万,乌当区温泉旅游企业受自身行业特性、自然条件的影响,每日客流量的上限数量较低,因此靠营业收入回流前期开发投资成本的速度也就更慢。

(三)品牌效应不足,企业需依附其他平台拓展游客

相对于息烽县、石阡县等地的温泉旅游业而言,乌当区内的温泉旅游名声不够响亮,品牌效应还有待提升,大部分消费者更偏向于名气大的景点。同时全国各类特色旅游产品层出不穷,温泉旅游业面临的行业竞争十分激烈。本地人更愿去外地品牌影响力更大的景点游玩,这给主要服务于贵阳本地消费者乌当温泉旅游业带来一定消极影响。另一方面,在当前“互联网+旅游”的热趋势下,乌当区温泉旅游业也积极拥抱新业态,互联网平台确实成为乌当区温泉旅游业带来更多消费者。但受制于互联网平台的现象也随之产生,平台上压低产品价格、平台抽成率较高等,都成为温泉旅游业进一步扩大销售的难点,但若若不依附互联网平台进行引流,潜在消费者就会被其他与平台合作的商家所吸引。因此,温泉旅游企业对于依托平台引流这一举措是欢喜与无奈并存。

(四)企业合理性用工需求难以满足 过去两年国家的减税降费力度是空前的,温泉旅游企业从中获得很大帮助,极大地减轻了企业的生存压力。但随着防控措施优化调整,组合式税费支持政策的力度有所收窄,企业希望通过更加合理性的用工方式减轻税费负担,如安置残疾人、招引专业军人等重点人群就业等方式来享受残疾人保障金减免、增值税限额减免相关税收优惠政策。由于企业获取信息能力有限,很难招聘到有劳动能力且符合减免条件的重点群体员工,而符合条件的重点人群也难以获得企业用工信息,导致双方用工和就业需求不能协调满足。

三、从多方面挖掘温泉旅游潜力,提升发展质量

(一)多措并举提振消费信心,抢抓“恢复期”机遇 针对不同类别的消费者,有针对性采取提高消费信心的相关措施,持续刺激温泉

泉文旅的热度,帮助企业抢抓疫情恢复期的旅游机遇。一是通过加大宣传力度,让更多人群了解自然温泉康养功效,由政府牵头开展温泉文旅系列活动,充分利用好暑期、中秋、国庆等节假日,吸引消费者前来消费;二是采取发放旅游特定行业消费券、搭配相关旅游产品共同销售等方式,减轻消费者消费压力,提振不同人群的消费意愿;三是继续加强对温泉文旅企业的政策扶持,部分企业经营困难时期之后由于前期债务负担,缺乏资金提升温泉文旅产品品质吸引游客,建议继续执行部分扶持政策,缓解企业资金压力。

(二)多层次打造配套文旅资源,形成温泉品牌效应

由于温泉文旅资源具有自然地域特定的地点,需要在固定地点开发建设,靠企业自身难以形成具有一定规模的“旅游”商圈。立足“美丽乌当·活力新城”的生态名片,统一规划和整合旅游资源,提升和完善配套设施,形成规模化和品牌效应,以集群效应带动消费增长,提升旅游服务质量。同时重点解决温泉旅游的交通问题、产品单一问题,让游客在消费温泉旅游产品的同时,能够根据自身意愿方便快捷地选择区域内其他旅游产品和服务。

(三)多层次丰富温泉旅游产品,拓展不同层级的游客

根据不同层级的消费者,开发不同层级的温泉旅游产品,以不同的服务内容和价格区别,满足不同层级的消费和服务需要。从服务模式上,采取“景点游玩+温泉休养”“商务会议+温泉泡汤”“酒店配套+温泉体验”“美食餐餐+温泉康养”等套餐模式吸引省内外游客,在服务时间上区分“热门场”“午夜场”“早晨场”等进行场次满足不同人群需求,充分拓展游客来源,增加企业收入,实现资金快速流动和回笼。

(四)多渠道建立双向选择机制,保证企业用工需求 由掌握残疾人、转业军人等重点群体信息的主管部门搭建起就业群体和用工单位之间的沟通桥梁,分别整理和汇集就业人员的就业需求和企业用工需求,将就业人员信息、就业方向预期与企业进行数据匹配,并联合劳动就业部门适时开展人才招聘会,实现企业与就业人员的双向选择,并监督后续用工情况,满足企业用工需求的同事,保障重点群体合法权益。

(作者单位:国家税务总局贵阳市乌当区税务局)