



容缺预审需进一步制度化

□ 黄振威

容缺预审制度是行政服务不断适应新情况的创新机制，是转变政府职能、优化服务的重要体现。由于容缺预审制度化工作事关服务型政府建设和全面依法治国目标的实现，因此在实践中应强化依法依规、深化实施标准、细化操作程序。

3月5日开幕的十三届全国人大一次会议上，李克强总理作政府工作报告时提出：优化营商环境就是解放生产力、提高竞争力，要破障碍、去烦苛、筑坦途，为市场主体添活力，为人民群众增便利。近年来，为了释放改革红利，激发市场活力和社会创造力，打造中国经济升级版，各地区、各部门在具体实践中坚持问题导向，积极开展改革试点探索，积累了许多好的经验、好的做法。其中，容缺预审制度成为很多地方政府用于创造优质投资软环境的创新方式之一。

容缺预审制度是指相关审批事项在其基本审批条件具备、申报材料材料齐全，而其他条件和申报材料尚欠缺的情况下，相关职能部门一次性告知需补正的材料、时限和超期处理办法，先予以受理审批，待申请人在承诺时间内补齐材料后，相关部门再依法办理，并发放正式批准文件或证照的审批服务模式。

很显然，容缺预审制度是行政服务不断适应新情况的创新机制，是转变政府职能、优化服务的重要体现。而实践中，其确实完善了项目办事流程，提高了办事效率，比如某市4个月共办理“容缺办理”审核事项逾250件，企业注册时间平均不超过3天，很好地解决了审核中办事难、效率低、反复跑等问题。

为了将容缺预审制度在政府投资类、企业投资核准类、企业投资备案类等项目审批中的良好效果固定化、程式化、持续化，各地自去年以来开始集中制定容缺预审制度的实施方案，对容缺受理补正材料通知书、容缺预审申请表、容缺预审承诺书和容缺预审意见书等相关内容作出了明确要求，进一步地，各地也在尝试建立

和完善容缺预审事项及可容缺材料清单。容缺预审制度化工作事关服务型政府建设和全面依法治国目标的实现，在实践中应把握好以下几个方面。

强化容缺预审的依法依规

各级政府在深入开展政府职能转变、优化营商环境的工作中，首先必须坚持全面依法原则，任何违反法律规定的做法都是不允许的。《行政许可法》明确规定：“行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查。申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政机关能够当场作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定。”同时，如果申请人没有提交齐全申请材料，行政审批部门就不能作出准予行政许可的书面决定。否则，其上级行政机关或者监察机关将责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员还要依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

目前容缺预审制度化在全国各地如火如荼地展开，要防止打着“创新”“提效”“方便企业和群众”名义

搞变相违法审批。因为一旦实施标准不严格，变相违法审批披上了容缺预审的外衣，其造成的后果甚至比直接违法审批的后果还要严重、影响还要恶劣。这既是对一些不依法办事的企业和个人的包庇，也是对那些遵守法律和群众的打击，更是对国家法律法规的公然违抗，损害党和政府的公信力，以及法律的权威和尊严。容缺预审的本质是信任优先，为诚信企业提供便利，但并不是突破法律的“容缺预审”。因此，必须首先清理群众和企业办事的各类证明，没有法律法规依据的一律取消。

其次，容缺预审也不是对所有法定要件都实施容缺，暂时可缺少的并不是主审要件，而只是针对次要材料。而这些次要材料是什么，也不是由具体办理的工作人员随意决定的，而应有明确的法定要求。同时，实施容缺预审并进入实质审查后，如果申请人没有在承诺时间内补齐所缺要件，则不能作出审批决定，并向申请人退还之前所提交的申请材料，这样也可以控制审批风险。

深化容缺预审的实施标准

标准化的目的一是为了加强规范性，二是为了提升操作性。目前各地都认同容缺预审必须做到标准化，但纳入容缺的事项范围为何、什么要件是真正可容缺的、如何界定和判断等，却不十分明确，而这也直接导致了地方相继出台的可容缺材料清单并不相同。比如，山东日照市人防办列举的可容缺预审清单中，共有7个事项纳入了容缺预审范围，可容缺受理材料为15项；浙江绍兴市人防办则共梳理出行政许可可容缺受理事项10项，可容缺受理材料23项；而同处于浙江省的台州市人防办明确了14个行政审批事项进行容缺预审，可容缺受理材料为24项。这反映出即便消除了省级差异，但各地对于容缺预审中的基本条件、主要申报材料、符合法定条件等一系列基本要素的理解是不一致的。这种不一致，一方面尊重了各地各部门的实际情况，不搞“一刀切”，另一方面也造成了实践中的一些问题。比如给一些地方或部门创造

了打“擦边球”的机会，同时也因为各地各部门容缺标准不同，给一些企业到地方投资兴业造成很多困扰，使得他们可能要对照相关的办事指南重新学习一遍。

因此，各地各部门应进一步推进容缺预审的标准化，本级相关部门要联合各职能部门认真研究容缺预审事项的范围，并对进入范围的每个事项进行编码，为每个事项编制一个“身份信息”，逐项明确可以容缺的非关键性材料目录内容，细化项目联合审批操作流程，明确容缺预审的执行标准，包括容缺预审条件（环节）、容缺承诺时限、办结条件（环节）、工作要求等。应特别注意梳理项目审批流程的每个环节和时限，在优化内部流程的基础上科学制定容缺时限，并将容缺后补执行标准对外公示。有关部门应负责对相关行政审批事项和容缺后补事项进行动态管理，对无法律法规依据的申请材料及要求一律取消。当然，容缺预审的标准化也意味着必须对可容缺事项进行纵向梳理，确保事项名称、类型、依据、编码等要素相统一。

智库建设要做好供需对接

□ 胡隆辉 柏必成

做好供需对接的现实必要性

加强智库专业人才队伍建设的现实需要。人才是智库的第一资源。进一步加强党委政府和专家智库的联系，有助于智库专业人才走出书斋和“象牙塔”，敏锐感知各种各样的公共问题，广泛了解实践当中的鲜活信息，切实回应党委政府的决策咨询需求，不断提高决策咨询研究和服务能力。智库专业人才的成长需要党委政府为之提供参与决策过程的机会，创造开展决策咨询研究的条件。人才总是在使用中得到成长的，智库专业人才也是如此。

培育和繁荣思想产品的现实需要。专家智库向党委政府提供的是思想产品，思想产品的繁荣程度反映出一个地方的发展水平。而供给与需求的关系决定着思想产品的繁荣程度。进一步加强党委政府和专家智库的联系，有助于更好释放决策咨询需求，实现供给与需求的有效衔接和良性互动，由此提高思想产品供给的针对性和实效性。

改善党委政府决策质量的现实需要。在现代的决策系统中，“谋”与“断”应合理分工。进一步加强党委政府和专家智库的联系，有助于将专家智库的力量更有效地吸纳进党委政府的决策过程，充分发挥专家智库的专业优势、知识优势以及作为第三方的优势，做到精准识别政策问题，科学谋划政策方案，及时评估政策效果，使专家智库能够为党委政府决策提供强有力的智力支持。

做好供需对接的制度保证

自从中央提出加强中国特色新型智库建设的要求之后，党委政府和专家智库的联系得到加强，但现实中仍旧存在着党委政府对专家智库信任和支持不足、专家智库对党委政府影响和帮助有限等问题，二者的良性互动尚未达到一个理想状态。进一步加强党委政府和专家智库的联系，需要发挥党委政府和专家智库两个方面的积极性，也需要相应的制度保证。

扩大专家智库参与政策过程的制



度空间。专家智库是党委政府的“外脑”，在政策议程设置与政策方案设计等环节都能够发挥重要作用。党委政府对专家智库的功能应有一个正确认知，对专家智库作用的发挥应怀有一个良好的期待，在对待专家智库的态度上不能漠视更不能排斥，应明确专家智库介入政策过程的重要节点，积极搭建专家智库参与政策过程的制度桥梁，为专家智库参与政策过程开放更大空间并提高其有序性与有效性，大力支持专家智库的成长和发展，并在这一过程中逐步培育和专家智库的信任关系。

建立健全政策议题和决策事项的征集制度。发现问题是解决问题的前提，在一定意义上，提出一项政策议题比设计一个政策方案更加重要。随着决策民主化进程的推进，政策议题和决策事项的来源渠道日益多元化，各类政策主体都可能成为政策议题的倡导者和决策事项的提出者，但专家智库作为一类重要的政策主体，其倡导行为又不同于其他政策主体的倡导行为。专家智库的政策倡导以客观、充分的证据为支撑，以科学、严谨的研究为基础，具有鲜明的理性化特征，提出的议题往往具有前瞻性和深层次性。党委政府在政策议题的设置中应更加重视专家智库的作用，形成常态化的专家智库意见收集与反馈机制，让专家智库帮助决策者及时发现和精准识别经济社会发展中有待破解的关键性经济。

建立健全决策咨询需求的发布制度。政策议题和决策事项明确之后，为寻求问题的解决方案，往往需要科学的论证和深入的研究，这样就形成了决策者的咨询需求。对于所形成的

决策咨询需求，党委政府可通过课题委托或课题招标的形式向专家智库发布，由此打开决策咨询需求的“闸门”，接上思想产品供给的“活水”。决策咨询需求的发布和释放是党委政府决策咨询需求的一种重要途径，一般而言，党委政府和专家智库的互动就表现为决策咨询需求和思想产品供给之间的互动，专家智库不了解决策咨询需求，这种互动就没有了前提，即便勉强为之，也难免流于形式和缺乏效率。

建立健全双方的信息沟通和共享制度。思想产品的生产是一个从已知求解未知的过程，而知识就是信息，思想产品既是对信息进行处理和加工的结果，又表现为某种形式的信息，专家智库为党委政府提供思想产品和决策咨询服务，事实上提供的就是一种信息。从这个意义上讲，党委政府和专家智库的互动也是一个信息的交换过程。因此，建立健全双方的信息沟通和共享制度十分必要。一方面，党委政府应畅通面向专家智库的信息公开和共享渠道，特别是运用现代化的互联网技术和信息化手段，提高信息公开的及时性和共享的有效性，为专家智库的决策咨询研究提供客观、准确和系统的信息。另一方面，专家智库应通过规范化的成果报送、发布和推介制度，采取有效的传播方式，及时与党委政府沟通决策咨询研究成果，让高质量的思想产品以适宜的方式在适宜的时间出现在决策者的视野中。

完善专家智库的跟踪调研制度。专家智库要推出高质量的思想产品和研究成果，绝非一朝一夕之事，必须

进行长时期的研究积累，必须在特定的政策领域精耕细作，必须不断完善跟踪调研制度，使跟踪调研成为联系党委政府和专家智库的一条重要纽带。专家智库应结合自身的专业化和特色化定位，对相应政策领域保持长期关注，主动与该领域包括决策者在内的实务工作者建立联系，诚恳地向他们了解情况，及时掌握实践动态，让调查研究长时期地持续下去，不断推出扎根实践并经得起实践检验的精品力作。

完善专家智库的评价激励制度。专家智库总体上扮演着三种角色，其一是学术的传承者和创新者，其二是决策咨询服务的提供者，其三是思想的引领者和政策的传播者。第二种角色在三者当中起着一个连接性作用，提供有效的决策咨询服务，是专家智库重要的价值体现。在设计专家智库的评价激励制度时，提供决策咨询服务的有效性应占合理的权重，引导专家智库树立强烈的决策咨询意识和社会责任感，将自身作为政策共同体的一个重要组成部分，既不自菲薄，又不孤芳自赏，主动熟悉参与政策运行过程，准确把握人民群众的公共需要和党委政府的决策咨询需求，做到关注现实、着眼长远、学以致用，自觉服务于党委政府的科学决策和人民群众的利益增进，努力成为党委政府“想得起、用得上、信得过”的支持性力量。



（上接1版）六是关于加强意识形态阵地建设和管理，要“注意区分政治原则问题、思想认识问题、学术观点问题”的观点。七是关于“把社会主义核心价值观融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯”的观点。八是关于“要繁荣文艺创作，坚持思想精深，艺术精湛、制作精良相统一”的观点。九是关于要“发扬学术民主、艺术民主，提升文艺原创力”的观点。十是关于要“在实践创造中进行文化创造，在历史进步中实现文化进步”的观点。孙庆聚说，这些创新性观点丰富了中国特特色社会主义理论体系，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要理论贡献和突出亮点。

不断开创新时代中国特色社会主义文化建设新局面

在阐述如何加强中国特色社会主义文化建设时，孙庆聚突出强调，最根本的是要坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导，坚持中国特色社会主义文化发展道路，坚守中华文化立场，坚定文化自信。他列举了十九大报告提出的具有战略性、基础性的发展中国特色社会主义文化的政策举措：深入实施公民道德建设工程、深入实施文化惠民工程、建设社会主义文化强国、建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态、深化马克思主义理论研究和建设、加强中国特色新型智库建设、高度重视传播手段建设、加强互联网内容建设、加强意识形态阵地建设、加强公民道德建设、推进诚信建设、加强文艺队伍建设、加快推进体育强国建设、推进国际传播能力建设、推动社会公德职业道德家庭美德个人品德建设。这些以“工程”和“建设”冠名的重要政策性举措，具有鲜明的针对性、指导性和示范性，务实可操作，是发展中国特色社会主义文化的重要保障。对如何推进中国特色社会主义文化建设，孙庆聚从以下四个方面做了深入阐述。

一是坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑。用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党，是党员干部补钙壮骨、固本培元的基础工程。我们要切实增强政治责任感和历史使命感，采取有力措施，扎实抓好党员干部学习教育培

细化容缺预审的操作程序

制度的生命在于执行，执行的关键在于细化。基于减少容缺预审的随意性、避免容缺预审的风险和减少对社会产生不良影响的考量，近年来各级政府越来越强调容缺预审的流程和操作流程。这不仅有助于规范政府的权力运行，也有助于提升容缺预审机制运行的效率。不过就现阶段而言，各地各部门在容缺预审的操作流程上还有进一步细化和优化的空间。

首先，对符合容缺预审范围的项目，各相关部门要主动提前介入，加强政策业务的前期指导，主动告知容缺预审过程中的材料要求、办理流程及其他注意事项，必要时可帮助准备相关材料。

其次，在容缺预审过程中，应建立起容缺预审各相关部门分工负责、协作配合的工作机制。各部门应研究细化操作程序，明确专人具体负责容缺预审的项目审核、材料补齐及相关协调联络工作，确保容缺预审流程运转顺畅；政务中心则具体负责协调各相关部门加强对容缺预审项目的跟踪服务，开展预约服务、上门服务，协调解决项目办理过程中遇到的问题和困难。

再次，应强化对容缺预审实际运行的监督检查。相关部门要监督检查各部门容缺预审制度的执行情况，并将容缺预审制度执行情况作为年度绩效考核的重要依据。对不按规定执行容缺预审制度或者滥用容缺预审权限造成不良影响的，由监察机关或有权机关根据有关规定实行问责。



国家治理

训。坚持集中教育和经常性教育相结合，持续抓好全党习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育。坚持将习近平新时代中国特色社会主义思想作为中心内容，大力加强各类各级干部教育培训。坚持抓好“关键少数”，充分发挥领导干部在学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想中的示范引领作用。坚持建立健全教育培训制度，形成学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心。

二是推进马克思主义中国化时代化大众化，建设具有强大凝聚力 and 引领力的社会主义意识形态，使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起。深化马克思主义理论研究和建设，加快构建中国哲学社会科学，加强中国特色新型智库建设。特别是，要加强互联网内容建设，建立网络综合治理体系，旗帜鲜明反对和抵制各种错误观点，营造清朗的网络空间。

三是大力培育和践行社会主义核心价值观。社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现，凝结着全体人民共同的价值追求。要深入挖掘中华优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求继承创新，让中华文化展现出永久魅力和时代风采。要发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯。深入实施公民道德建设工程，推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，激励人们向上向善、孝老爱亲，忠于祖国、忠于人民。

四是推动文化事业和文化产业发展。完善公共文化服务体系，深入实施文化惠民工程，丰富群众性文化活动，满足人民过上美好生活的期待。坚持以人民为中心的创作导向，在深入生活、扎根人民中进行无愧于时代的文艺创作。加强文艺队伍建设，造就一大批德艺双馨名家大师，培育一大批高水平创作人才。健全现代文化产业体系和市场体系，创新生产经营机制，完善文化经济政策，培育新型文化业态。推进国际传播能力建设，讲好中国故事，展现真实、立体、全面的中国，提高国家文化软实力。