



承诺式改革应防止五种倾向

核心阅读

承诺式改革是当前“放管服”改革发展的一个重要趋势，是政府改革理念与实践的一次重要创新，但其持续推进特别是相关经验的复制推广还须务实审慎，在此过程中需要防止五种不良倾向，以确保改革举措见实效、人民群众得实惠。

□ 刘 召

当前，在“放管服”改革不断深化的进程中，地方政府积极探索、大胆创新，推出了许多行之有效的举措，并提炼出一些特色鲜明的改革口号，比如浙江的“最多跑一次”、江苏的“不见面审批”、江西的“一次不跑”、湖北武汉的“马上办、网上办、一次办”等等，类似形式的改革可称之为“承诺式改革”。所谓承诺式改革是指政府对办结时限、服务流程等作出公开承诺，同时引入外部监督考核机制，倒逼自我精简审批事项、优化服务流程、升级技术手段、规范权力运行，以此推动效能提升和职能转变的一种改革形式。承诺式改革是当前“放管服”改革发展的一个重要趋势，是政府改革理念与实践的一次重要创新，但其持续推进特别是相关经验的复制推广还须务实审慎，在此过程中需要防止五种不良倾向，以确保改革举措见实效、人民群众得实惠。

坚持以人民为中心，防止没有针对性的“自说自话”。首先，承诺的目

标应当精准回应群众需求。“人民群众对审批之弊感受最深，对改什么、如何改最有发言权”。政府在设定改革目标时，一定要做好调查研究工作，切实了解企业和群众需求，在与企业群众的沟通交流中，科学制定改革目标，合理设置改革预期，精准出台改革举措。其次，改革的过程应当与群众保持互动。承诺的目标是否得到了实际践行、改革中遇到了哪些问题以及如何应对、改革的目标是否需要重新调整等等，这些问题群众同样最有发言权。只有在改革全过程保持与群众的积极互动，主动接受群众监督，才能保证改革的目标不会偏离应有方向。再次，承诺的结果应当接受群众评估。承诺有没有践行，是否取得预期成效，企业和群众的满意度是根本标准。应当建立健全人民群众或者第三方机构参与绩效监督考核的制度机制，使群众满意度真正转化为政府服务效能提升的压力与动力。

坚持提质增效，防止不求实效的“包装炒作”。形式主义也是“放管服”改革的最大敌人。承诺式“放管服”改革如果只做“表面文章”、不求实效，很容易走向形式主义。比如，少数地方政府部门在设定承诺目标时好高骛远、华而不实，热衷于“包装标语”“炒作概念”，缺乏实际举措；在兑现承诺过程中急功近利、虚报浮夸，沉迷于“炮制个案”“推卸盆景”，应付上级检查；在绩效考评时避重就轻甚至弄虚作假等等。诸如此类的形式主义极大削弱了改革成效，严重侵蚀了政府信誉。

防止承诺式“放管服”改革走向形式主义，首先要求各级领导干部树立正确的政绩观，推动改革由重视数量速度向注重质量效益转变，同时设定合理的承诺目标并细化具体举措，在兑现承诺过程中坚持需求导向，切实关注企业和群众办事体验，并将之作为相关制度安排和技术设计的出发点和落脚点。其次应完善绩效评价机制，摒弃以概念、标语、数字等显性指标来考核改革成效的不良习惯，转向以企业群众的获得感有没有有效提升、政府职能有没有深刻转变，以及对全面深化改革的推动作用有没有实际发挥等几个层面来综合考量改革的质量和效益。

坚持依法改革，防止违规乱为的

“另辟蹊径”。改革意味着对原有习惯和制度的突破与创新，有时会涉及某些法律法规的修改完善，但绝不是说改革可以破坏现行法律、损害法律权威。正如中央强调的那样，简政放权等改革要在法治轨道上推进，重大改革要于法有据，同时法律法规也要适应改革需要，及时加以调整和完善。

由于社会快速发展加之法律法规建设滞后，当前我国行政审批领域还存在一些合法却可能不尽合理的行政许可事项。在相关法律法规没有修订之前，相关配套举措没有出台之前，这些许可事项只可以在法律允许的范围进行必要的精简优化，任何政府部门都不能擅自取消或废止，同时应尽快同步推进相关法律法规的立改废工作。如果修改现行法律条件暂不具备，但又需要启动改革为修改法律创建条件的，应由立法机关通过法定程序授权有关部门启动改革或者试行改革。一些地方政府盲目求速度、赶工期，美其名曰“为重大项目开绿灯”，在相关项目建设上简化甚至取消法律法规规定的审批事项，盲目压缩工程建设周期，以致带来安全隐患等现象应当予以特别重视。

此外，承诺式“放管服”改革的具体承诺对于政府而言是一种约束，但对于企业和群众来说则是一种选择，比如有的事项虽然已经完全具备线上办理条件，但群众还是愿意到实体行政服务大厅办理，服务部门就要尊重群众意愿，不应机械操作。

坚持因地制宜，防止脱离实际的“追赶超越”。在推进“放管服”改革的过程中，一方面应鼓励地方和基层积极作为，主动对标找差，相互学习借鉴，形成竞相推进改革的生动局面。另一方面，也应充分考虑地方与区域差异，因地制宜、量力而行。不同地区其经济基础、社会文化、政府治理水平以及技术条件等均存在较大差异，深化“放管服”改革的策略和路径也必然不尽相同。

但在实践中，由于受到错误政绩观的影响，一些地方政府在对服务效能进行承诺时，也出现了一些盲目攀比行为。作为深化“放管服”改革的一项重要举措，“多证合一”对于解决证照数量过多、“准入不准营”以及简政放权措施协同配套不够等问题起到了重要作用。但同时必须指出，在改

革过程中，也存在一些政府部门为拼凑“合一”数量，把一些不该审批、没有审批甚至是缺乏基本关联的事项并入“合一”清单的做法，类似不求实效的数字竞赛游戏必须得到警惕和防止。

此外，一些地方政府在改革中，不充分考虑自身实际，生搬硬套先进地区试点经验，以致出现“水土不服”导致改革难以持续。比如，相对集中行政许可权改革通过组建行政审批局，再造审批服务流程，在不少地方试点都取得了良好成效，但行政审批局的有效运转是建立在成熟的行政服务中心模式之下的，其中一个重要方面就是已经做到“两集中、两到位”，即审批事项向一个处室集中、审批处室向行政服务中心集中，以及进驻行政服务中心的审批事项到位、审批权限到位。一些地方在“两集中、两到位”还没有实现的情况下，就匆忙提出“一枚印章管审批”，有揠苗助长之嫌，也很难取得应有成效。

坚持制度推进，防止难以持续的“昙花一现”。承诺式“放管服”改革是一场以政府效能的极限值为承诺、以政府信誉为抵押的倒逼式改革，改革的政策连续性和最终成效对政府信用提出了巨大挑战。如果因党委政府换届或领导人更替等原因导致改革无法持续，将会给政府公信力带来不可估量的损害。因此，承诺式“放管服”改革需要建立有效的长效机制，保证人民满意的服务型政府建设持续推进。

为此，地方党政主要领导干部首先应树立正确的政绩观，以“功成不必在我、功成必定有我”的精神境界和使命担当，着眼地方发展大局，谋划改革长远战略，保持政策连续性，做到“一张蓝图绘到底”。其次，应建立健全防止“人走政息”的制度机制。比如建立完善科学的政绩监督考评机制，改革干部考核内容和方法，做到既考核“显政”，又考核“潜绩”；完善以地方人民代表大会、监察委员会等为核心的横向问责机制，强化对政策持续性和决策科学性的监督评估。

国家治理

推动“双创”迈向更高更深更广

□ 邓智华

党的十九大报告提出要加快建设创新型国家，鼓励更多社会主体投身创新创业。联合国大会也呼吁世界各国大力支持创新创业，并将有关“双创”理念写入了相关决议。目前，“双创”在促进人们思想观念转变、引导全社会创新、推动构建人类命运共同体等方面发挥着积极的作用。践行“双创”新使命，推动“双创”新发展，正成为时代所需。

当前“双创”发展面临的形势与任务

“双创”为广大人民群众进行了创新创业的赋能，为市场主体提供了参与的机会和平台。我国现有8亿劳动人口，18亿受过大学教育，8000万科技工作者，世界第一制造大国，有一大批熟练的产业技术工人，科研投入和论文产出跻身世界前列，可谓是人

推动“双创”发展的对策建议

推动“双创”发展，必须立足新时代，坚持问题导向，以“全过程、全要素、全方位”为主线，推动“双创”向更高层次、更深程度、更大范围迈进。全过程融合，就是要变要素驱动为创新驱动，从“大水漫灌”转变为“精准滴灌”，不断提升创新内涵；全要素集聚，则是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以全球化的视角聚集全要素资源，推动“双创”向更深程度迈进；全方位推进，就是要充分整合各级各类资源，打造良好的创新创业环境。

从传统单一要素发力向构建全生态系统转变，推动产、学、研等各类资源深度融合。为此，应积极推进区域一体化“双创”发展新模式，着力引导区域“双创”生态健康发展，破解各地“双创”政策竞争难题。充

分发挥创业投资的产业带动和聚集效应，促进创新创业要素的充分流动和耦合裂变，以及区域创新生态群落的聚集发展。强化高校和科研院所所在创新源头供给中的龙头作用，围绕高校周边打造“双创”生态圈，不断优化产学研合作协同创新机制。

同时，还需加快完善各种共享型“双创”服务平台，促进大、中、小、微企业融合发展，不断优化众创空间、孵化器、创业社区等各种线下平台资源，推动线上综合服务平台建设。大力推进“共享创业服务+共性技术平台+引导基金”的发展模式，通过共享创业服务链接新创企业，通过共性技术平台吸引新创企业，通过引导资金加快赋能新兴产业。

切实增强老百姓的获得感和满足感，真正让创新创业者得实惠。如果“双创”不能让老百姓得实惠，那么它将难以持续。

首先，在政策导向上，应切实把创新创业者获利的政策落到实处。目前，在“双创”推进过程中，有个别地方存在着打着“双创”的幌子套补骗利等现象。因此，要及时纠正这种不良倾向，把“双创”成果变成实实在在的产业推动，让更多真正致力于创新创业的人群的腰鼓鼓起来，实现人生价值。同时，需切实加大知识产权保护力度，加大对假冒者的打击力度，从法律上保护创新创业者的切身利益。

其次，在政策实施上，应切实破除政策“肠梗阻”现象。“双创”出台的优惠政策较多，但由于申请手续繁杂且时常政出多门，政策“肠梗阻”现象时有发生，这也致使一些政策陷入“最后一公里”的尴尬。因此，推

进“双创”发展必须尽可能地提供“一站式”服务，使政策看得见摸得着。同时，需加强政策落地审计监督，督促有关部门真正把好政策落实好。加快完善社会保障制度，尤其是尽快完善初创企业破产法，切实降低创业者对未来预期的不确定性。

加快推进“双创”向广大农村和社会民生领域迈进。在以往“双创”推进过程中，重城市轻农村、重商业轻社会的现象比较突出。当前，推进“双创”必须切实扭转这种局面，加快向农村地区和社会民生领域迈进，从而形成城市与农村、商业与社会融合共生、双轮驱动的发展新格局。

着重从政策激励转向创新人才培养和营造良好整体氛围上来。推动“双创”发展不能单纯依靠政策激励。事实上，从各地实践经验来看，阻碍“双创”健康发展的最大因素仍是体制机制瓶颈而非政策激励不足。一些地方注重短期政策激励，忽视整体营商环境改造，制度创新不足，必须从单一层面追求政策激励转到创新人才培养和营造良好整体氛围上来。一是必须切实改进现有“双创”人才的培养模式，充分激发知识分子、科技人员的“双创”活力。二是加快制度创新长效机制建设，建立以用户为导向的营商环境考核机制，构建稳定公平透明、法治化、可预期的营商环境，着力提高开放型经济发展水平。鼓励全社会支持创新、宽容失败，积极探索改革创新、干事创业的容错纠错机制，着力厚植“双创”基因土壤。

战略参考



当前，随着网络信息科技日新月异，意识形态工作呈现出从传统领域向网络领域延伸的特点，而网络意识形态在国际、国家、社会、个人不同场域中所面临的挑战及实现的目标指向各异。因此，对网络意识形态不同场域基本定位的正确认识，既是当前我国加强意识形态建设的现实回应，也是有效应对互联网风险、提升国家治理能力和水平的前提。

国际层面：网络意识形态斗争是各国博弈的重要筹码。信息作为意识形态的一种特殊载体，某种程度上可以认为是意识形态的一种传播工具。当前，一些西方国家利用其掌握的网络技术优势和话语优势，通过互联网这个特殊的媒介，向全世界范围多角度、全方位地展示自己的意识形态、价值观念、社会文化和经济发展等内容，其网络组织化和政治化的特征非常明显。网络空间不仅是不同意识形态和价值观念汇聚的表达平台，更是不同意识形态争夺的战场。由于西方国家推行数字霸权，导致其他一些国家原本

国家层面：网络意识形态安全是国家安全的重要组成部分。基于执政现实的战略判断，习近平总书记强调：“我们过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关。”这一论断深刻揭示了互联网在我国当前执政现实当中的重要战略地位。根据第42次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2018年6月30日，我国网民规模达8.02亿，互联网普及率为57.7%。“群众在哪里，我们的工作就要延伸到哪里。”因此，网络意识形态工作是一项事关党的前途命运、国家长治久安、民族凝聚力

基于国家安全的重要组成部分。“没有网络安全就没有国家安全”。这是互联网时代国家安全的全新内涵和构成。“互联网像试纸，浸入不同的文化之水，会化出不同的颜色。互联网像探针，刺进不同的社会肌体，会呈现出不同的抽搐和反应”。当互联网与一国政治、社会、经济等方面面发生深度融合时，究竟化出什么样的颜色、呈现出怎样的反应，的确考验着一国对于互联网的管理和建设。在海量信息竞争面前，网络意识形态的信息可谓“沧海一粟”，排除别国意识形态的侵蚀，将会变得越来越困难，也意味着党和政府巩固社会主义主流意识形态地位的难度和成本也将上升。

社会层面：网络意识形态情势是社会思潮的汇聚平台。网络意识形态传播的扁平化、数字化。互联网在一定程度上打破了传统政治传播的科层制，减少了传播的层级，重构了政治科层体系中的信息沟通。网络传播的内容一般都是数字化信息，而数字化信息所呈现的是某种特定的符号。在网络环境下，这种符号是很容易被复制的，当一个信息传播过程完成后，即一个传播周期完成时，信息传播并未终止，而是开启了下一个征程，开始下一个信息传播过程。因此，互联网的工具特性直接影响着网络意识形态的传播方式以及传播效果。

网络意识形态争论的多样化、复杂化。如今，互联网已经从信息源变成了思想源，成为思想文化信息的集散地，不同意识形态所发出的声音并不相容。在话题内容方面，涉及领域涵盖政治、经济、生态等维度，甚至对

做好网络意识形态工作从四个维度

□ 王菲菲

中国近现代史及其英雄人物的评价、改革开放前后两个阶段、党和政府重大改革方案等都成为重要话题。习近平总书记指出：必须科学认识网络传播规律，提高用网治网水平，使互联网这个最大变量变成事业发展的最大增量。因此，通过互联网巩固红色地带，打压黑色地带，转化灰色地带的任务异常艰巨。

个人层面：网络意识形态建设是政治认同的重要来源。发挥思想整合功能。每一种意识形态，都具有一定的协调作用与整合功能，这是意识形态作为社会精神文化现象所具备的独特功能。曾有学者把意识形态的社会功能形象地比喻成一种“社会水泥”，意识形态能够“成为一种重要的凝固剂，能够把各种运动、党派、革命团体都聚合起来”。当下，网络意识形态作为意识形态的延伸，利用网络传播的全天候和个性化，扩大了社会主义意识形态的辐射力和吸引力，同样也发挥着整合并凝聚各种社会力量的功能。

冲击原有时空认同。当前，不同价值观带来的对传统社会的冲击，有时甚至比战争所带来的威胁还要大。因此，互联网作为大众文化发展背后最有力的推手，通过图片、视频、声音等方式吸引着人们的注意力和兴趣，其强大的消费、娱乐功能分散了人们的精力，减少了人们的政治参与热情，也在一定程度上淡化了民众的传统政治情感，挤占着社会主义意识形态的原有时空认同。互联网时代，社会主义意识形态面对的是时空相互交织、纷繁交错的特殊场域，要在现实空间和虚拟空间两个维度的结合上发挥思想引领作用，才能最大范围实现民众由思想认同到政治认同的转变。