



## 一、政务失信是投资于物和投资于人紧密结合的重要障碍

政策预期不稳影响投资于物的持续性和有效性。投资于物涉及基础设施、产业项目、园区平台、设备更新等内容,投资规模大、回报周期长、沉没成本高,对政策环境的稳定性和规则边界的明确性要求较高。如果政府承诺缺乏连续性,执行标准频繁变化,或是配套服务不能及时落地,经营主体就难以对项目周期和投资回报作出准确判断。由此,经营主体的投资决策趋于谨慎,更偏好见效快、风险低的项目,导致地方发展出现“重签约、轻落地”“重建设、轻运营”等现象。即便这类实物投资形成资产积累,也难以持续转化为产业承载能力、公共服务能力和长期发展能力。

信用承诺落空削弱投资于人的信心和动力。投资于人涉及教育培训、健康保障、人才支持等方面,由于这类投资的成效通常需要较长周期才能显现,并且具有较强的不确定性和外溢性,因此更加依赖持续的资源投入和可信的承诺保障。同时,相较于物质资本投入,人力资本投入更容易受到个体及组织发展预期的影响。人才学习的主动性、就业留存意愿,家庭增加教育投入的选择,经营主体支持人才发展的取向,都与各方对发展环境的判断密切相关。如果安居保障、科研支持、子女教育、职业培训、就业服务等承诺兑现不足,就会削弱个人对未来发展预期的预期,降低各类主体持续投入人力资本的积极性。

政务失信阻碍投资于物和投资于人的衔接转化。物质资本投资要真正产生效益,需要人才、技能、服务和制度环境相配套;人的能力要充分释放,也需要相应的产业项目、公共基础设施和发展平台作为载体。政务信用不足,会导致项目建设和人才培养、产业布局与公共服务之间难以形成稳定的衔接关系,进而导致项目建成而人才供给不足、设施完善而群众获得感不强、产业集聚而公共服务支撑不到位等问题,其负面效应还会沿着人才链、产业链进一步传导,影响地方发展的整体效能。因此,促进投资于物和投资于人紧密结合,必须把政务信用建设摆在重要位置,通过政府守信增强市场信任、社会信任和发展信心。

## 二、政务信用是促进投资于物和投资于人紧密结合的关键纽带

2025年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于健全社会信用体系的意见》,将“深化政务信用建设”置于首位,彰显了“政府诚信是第一诚信”的价值理念。政务信用之所以具备全局性意义,在于其能够将政府承诺转化为稳定的社会预期,将制度安排落地为持续的政策行动,并将分散的资源投入整合为协同治理效能。因此,政务信用的建设水平,直接关系到投资于物和投资于人紧密结合能否从理念转化为实践、从规划转化为实效。

政务信用为投资于物提供稳定的制度预期。市场经济本质上是信用经济,信用是维系经营主体关系、降低交易成本、稳定投资预期的重要基础,生产力水平越高、市场化程度越深,越需要以健全的社会信用体系保障长期投资和创新发展。政务信用作为社会信用体系的基石,其核心功能在于通过稳定的规则、规范的服务和承诺的兑现,为各类主体提供可靠预期。当政府严格履行政策承诺,保持规划连续性,经营主体便能够基于可靠预期制定长期投资战略,将资金持续投向先进制造业、新型基

# 以政务信用建设促进投资于物和投资于人紧密结合

刘银喜 贾道哈

党的二十届四中全会提出,要“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”。通过投资于物和投资于人紧密结合,把高质量发展同人民高品质生活紧密联系起来,是对我国发展方式、投资理念和方向的认识深化。生产力的基本要素包括劳动者、劳动资料与劳动对象,投资于物侧重于改善劳动资料和劳动对象,投资于人侧重于提升劳动者素质和能力,二者紧密结合是解放和发展社会生产力的内在要求。促进投资于物和投资于人紧密结合,既要把握经济社会发展的客观规律,也要营造稳定、透明、可预期的治理环境。政务信用作为社会信用体系的基石,恰恰成为确保这一紧密结合得以实现的关键纽带。

## 三、深化政务信用建设,推动投资于物和投资于人紧密结合

站在“十五五”开局的新起点上,应通过政务信用建设,将政府承诺、资源配置及服务保障纳入可预期、可监督、可问责的制度框架。将承诺审查、履约管理、信用评价、失信惩戒、信用修复等机制,贯穿于投资决策、项目推进、服务保障、绩效评估的全过程,确保对“物”的投资更有效地承载“人”的发展,“人”的发展为“物”的投资提供持续支撑。

通过健全履约机制巩固信用根基,促使政策预期从“变量”转化为“常量”。政务信用建设的关键在于将政府承诺纳入规范化的闭环管理体系。一是要严把承诺形成关。针对招商引资、产业扶持、项目建设、服务配套等事项,应在承诺作出前进行合法性和可行性审查,对于具备实施条件的事项,应明确责任主体、适用对象、兑现条件、执行标准和完成时限;对于暂不具备实施条件的事项,应审慎承诺并充分说明,避免形成不切实际的社会预期。二是要强化承诺履行监督。对已确定的承诺事项建立统一台账,逐项记录责任单位、办理流程、节点进展和完成状态;针对周期长、跨部门协作多、社会关注度高的事项,还需要加强跨部门跟踪督办、及时协调解决政策衔接、资金拨付、要素保障、手续办理等问题,防止小问题演变为大风险。三是要规范承诺调整程序。若因规划调整、客观条件变化或公共利益需要等因素导致无法按原承诺履行,应依法依规履行告知、

协商、补偿等程序,以维护各类主体的利益。四是要压实评价与问责机制。将政务诚信评价、失信行为认定、信用修复及责任追究机制贯通衔接,使履约践诺成为政府决策与行政执行的刚性约束。

通过信用约束机制优化投资结构,推动资源配置从“重物轻人”转向“物人并重”。实现投资于物和投资于人紧密结合,不仅要关注项目数量和投资规模,还需要及时检验政府承诺的兑现情况、项目安排是否兼顾人的发展以及公共服务是否同步跟进。一是完善面向“物人协同”的政务信用评价体系。针对重点产业项目,在立项论证、方案设计与资金安排过程中,同步明确就业吸纳、技能培训、人才供给、公共服务承载等承诺事项。通过调整评价内容,引导地方政府从“比拼项目、扩容投资”转向“强化功能、促进融合”。二是强化评价结果在资源配置中的实际应用。对政务信用水平较高、项目综合效益显著、物人协同成效突出的地区与部门,应在重大项目布局、资金分配、要素保障及改革试点中予以倾斜支持;对评价结果不佳、项目建设与人的发展需求脱节的地区与部门,则应适度压缩低效投资安排,审慎新增政策承诺,并加强整改督导。三是构建根治“重物轻人”倾向的长效机制。针对长期存在公共服务配套滞后、人才支撑不足、就业带动乏力、项目运营低效等问题的投资事项,应及时实施信用风险预警与绩效复核,推动地方政府对项目功能、服务供给及后续运营进行重新评估。对因决策失当、责任缺失导致资源闲置或损害群众利益的,应依法依规纳入政务失信记录,并推进责任追究。

以信用赋能营造融合生态,使投资于物和投资于人从“并行推进”走向“协同共振”。政务信用建设需要深入招商引资、人才服务、园区建设、社区治理等

具体应用场景,营造经营主体、人才与公众可切身感知的发展环境。一是在招商引资场景中,应着重强调“承诺可兑现”。地方竞争的核心应从单纯比较优惠政策转向综合评估履约能力、服务质量与信用环境。针对拟引进项目,需要围绕产业需求、用工服务、人才培养、科研合作、公共服务等方面,制定可量化、可核实的责任清单,并将承诺履行情况纳入政务信用记录。二是在人才服务场景中,应突出“服务可预期”。围绕人才的引进、留存与发展,在安居保障、科研支持、子女教育、医疗服务、职称评审及创业扶持等方面,建立政策清单、办理清单与兑现清单,确保政策条件明确、办理流程透明、办理进度可追踪、办理结果可评估。同时,对拖延办理、选择性兑现或变相提高门槛等行为实施信用监督,以降低人才发展的不确定性。三是在园区建设与社区治理场景中,应强调“履约可评价”。统筹规划产业空间、创新空间与生活空间建设,针对实训基地、公共技术平台、人才公寓、公共交通、生活服务及文化设施等项目,明确建设、运营、维护与服务承诺,并将社会公众评价与经营主体评价纳入政务信用反馈机制,促使政府及时调整与完善。通过场景化的信用应用,促使产业项目、物质空间、公共服务及人的发展协同推进、相互支撑、共同提升。

投资于物夯实发展的物质基础,投资于人激活发展的根本动力,而政务信用建设则为二者紧密结合提供了制度通道。通过履约践诺稳定预期,信用评价优化资源配置、场景应用强化服务效能,政务信用能够分散的招商引资、项目建设、人才培养及公共服务整合为连续的治理链条,使对“物”的投资不再局限于硬件设施的扩张,而是更有效地转化为就业机会、服务能力与发展空间;使对“人”的投资不再停留于单项政策供给,而是更深入地嵌入项目运营、产业升级及城市发展的全过程,不断释放物质资本积累与人力资本互促共进的叠加效应,为高质量发展注入更为持久的内生动力。

(作者分别为南开大学周恩来政府管理学院行政管理系主任、教授,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生)

## 以体制机制改革促进教育科技人才一体发展

刘思源

“十五五”规划纲要提出,一体推进教育科技人才发展。要统筹推进教育科技人才体制机制一体改革,健全新型举国体制,提升国家创新体系整体效能。

### 对接经济社会发展需要 推进教育改革

习近平总书记指出,培养人才是教育的基本职能,而能否满足经济社会发展需要是衡量人才培养成效的重要标准。

高等教育要主动融入教育科技人才一体发展格局,进一步强化龙头引领作用,促进教育供给与经济社会发展需要精准适配。一是提升高校学科专业建设水平。赋予高校在专业设置、人才培养等方面更大自主权,支持高校结合经济社会发展需要动态调整学科专业布局;支持高校选聘企业高技能人才、行业技术骨干担任专任教师,支持高校对接区域重点产业增设紧缺专业课程与模块化实训课程;鼓励高校紧贴产业需求创新人才培养模式,依托校企共建“订单班”等载体推动人才培养精准对接用人单位实际需求。二是增强高校科技创新成果转化落地效能。健全科技创新与人才自主培养双向联动机制,以重大科研项目攻关作为人才自主培养实践载体,以高素质自主培养人才支撑关键科研攻关;推动高校人才培养链条精准对接产业发展需求,构建“创新催生人才、人才赋能创新”的良性循环;优化高校科研人员考核评价机制,将破解产业关键技术瓶颈、加快科技成果转化、培育国家

紧缺科技人才等内容纳入核心评价指标,并合理提高对应指标权重。三是健全高素质技术技能人才培养体系。大力发展高等职业教育特别是职业本科教育,通过单列专项招生计划等举措,畅通全链条培养通道,夯实高端技术技能人才培育制度基础。

### 健全科技创新新型举国体制

科技是第一生产力,人才是第一资源,创新是第一动力。要健全科技创新新型举国体制,统筹教育科技人才优质资源聚力重大科技攻关,加速新质生产力培育。

要深化科技创新体制机制改革,统筹教育供给与人才发展协同布局,突出企业创新主体地位,强化高校与科研院所战略支撑作用。一是促进各类创新主体协同合作。构建由科技领军企业、高校和科研机构等创新主体组成的创新联合体,常态化举办产业峰会、科技论坛、成果推介会,破除信息壁垒,解决供需不对称难题,推动教育链、人才链、产业链、创新链深度融合;健全以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系,引导各类创新要素向企业集聚,持续提升企业原创技术攻关与成果转化能力。二是统筹集聚优势资源开展协同攻关。针对重大科研项目与关键核心技术攻关任务,立足高校、科研院所、企业差异化资源禀赋,引导多元创新主体组建联合体开展攻关,完善科研项目统筹推进机制,统筹协调科教与人才优质资源协同攻坚,提升重大科技任务研发组织效能。三是畅通科教与人才资源双向流通

渠道,实现资源优化配置。打通高校、科研院所、企业等跨领域、跨体制人才常态化交流渠道,完善校企双聘、短期挂职等柔性引才用才制度;统筹优化科教领域财政资金配置,拓宽社会资本参与科技创新路径,健全多元化科教投入长效机制,为校企联合创新平台、重大科技基础设施建设提供坚实资金保障。

### 完善人才发展体制机制

人才是第一资源。要健全适配高质量发展的现代化人才制度体系,完善人才发展体制机制,纵深推进教育科技人才一体发展。

完善人才发展体制机制,推进人才“引育用留”全链条优化升级,引导各类人才立足岗位投身中国式现代化建设。一是坚持党管人才原则。强化政治引领,增强广大人才的政治认同感和向心力,激励人才干事创业;健全人才宏观管理制度体系,完善配套政策法规,持续优化全周期人才服务保障体系;纵深推进人才自主管理简政放权,进一步向用人单位授权,为人才松绑赋能。二是持续推动人才资源优化配置。健全统一规范、开放有序的现代化人才市场体系,完善人才供求、薪酬定价、市场竞争机制,对急需紧缺人才,突出贡献人才依规落实物质奖励与精神褒扬,强化创新成果知识产权全链条保护,厚植人才创新创业沃土,推动人才资源在科教领域高效优化配置。三是赋予科技人才更大创新自主权。依法赋予科技人才技术路线决策权、科研经费支配权、科研资源调度权,完善“揭榜挂帅”等新型科研管理制度,以制度保障科研攻关提质增效。四是健全人才评价体

系。树立人才评价的正确导向,科学设置人才评价周期,推动人才评价制度与教育评价、科技评价制度有效衔接,建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系,做好不同门类、不同性质的人才评价,有效构建各类人才竞相涌现的人才创新生态体系。五是健全全周期人才培育支撑机制。人才培养要锚定经济社会发展现实需求,聚焦创新思维与实操能力培育,深化协同育人模式。改进人才培养支持方式,完善面向青年科技人才的普惠性扶持政策。加大对创新型企业家扶持力度,持续优化企业家创新创业生态,拓宽企业家人才培养路径。

### 健全一体推进教育科技人才发展的协调机制

教育科技人才一体发展是一项系统工程,其依托体制机制改革得以推进和落实,关键在于打通教育科技人才领域制度堵点,实现体制机制协同衔接。一是强化顶层设计。把党的全面领导贯穿教育科技人才一体发展全流程、各环节,持续优化统筹协调制度设计。二是健全跨部门常态化协同会商机制。统筹推动教育科技人才主管部门与行业主体定期会商研判,动态破解一体化建设过程中涌现的新矛盾、新问题。三是优化考核督导制度。将教育科技人才一体发展成效纳入相关主管部门与责任单位考核评价体系,推动各方主动协同、同向发力。

(作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心天津财经大学基地研究员,本文为天津市教委社科重大项目2025JWZD-GJ01阶段性成果)