

市管重点新型智库

领导学刊

第 14 期
(总第 129 期)

苏州太湖书院
苏州太湖智库 主办

2024 年 11 月 28 日

与时俱进的改革之路

——苏州工业园区推进政务服务效能改革系列调研之一

苏州太湖智库

在我国改革开放的伟大历史进程中，1992年初春无疑是一个重要节点：中国改革开放总设计师邓小平考察我国南方并发表重要谈话，掀开了我国改革开放的崭新篇章。小平同志在考察南方重要谈话中明确要求的“借鉴新加坡经验”，两年之后的1994年，在苏州成为现实：1994年2月，中国和新加坡两国政府正式签署《关于合作开发苏州工业园区的协议》，拉开了苏州工业园区开发建设的序幕。园区因改革开放而生，因改革开放而兴，因改革开放而强，经过三十年的发展，园区已经从“一张白纸”发展成“一

本厚厚的大书”，这部“大书”上写满了改革、开放、创新这些闪闪发亮的字眼，而其中，推进政务服务效能改革，则是这部“大书”中的重要章节。可以说，开放是园区发展的鲜明特色，创新是园区发展的不竭动力，而改革则是园区发展的根本举措，三十年来，园区以“吃改革饭、走开放路、举创新旗”的决心和意志，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，书写了以改革促开放、以改革促发展的精彩篇章。

不断深化政务服务效能改革，是园区发展壮大如影随形的一条主线。作为中国改革开放的试验田、中新两国政府合作的示范区，提升政务服务效能改革，园区一直在先行探路、一直在奋力奔跑，在改革实践中当先锋、作示范。纵观园区三十年的发展历程，经济总量不断增长、产业规模不断扩大、科创能级不断提升、城市面貌不断焕新，与此同时园区政务服务效能改革也在加快推进，园区始终牢牢把握“提升政务服务效能”这一核心，从打造“一站式服务”起步，紧紧扭住“行政审批制度改革”这一关键，进而向改革的深度和广度拓展，突出先行先试探索，坚持体制机制创新，始终与时俱进创新，走出了一条在借鉴中创新、在创新中深化、在深化中拓展的政务服务效能改革之路。

一、学习借鉴改革阶段（1994-2001）：以园区开发建设全面启动为标志，园区政务服务效能改革迈出重要的第一步，开启了探索试水的重要时期。

1994年2月26日，中国和新加坡两国政府正式签署合作开

发建设苏州工业园区的协议，由此拉开了苏州工业园区开发建设的序幕，也同时开启了园区提升政务服务效能的改革之路。

一是“依葫芦画瓢”——借鉴改革迈出可贵的第一步。1995年，园区开创国内先河，借鉴新加坡政府部门“一站式服务”的管理模式，在三间临时办公室，针对落户企业分别设立了经发、规划和人才招聘三个咨询服务窗口，为开发初期的企业入驻提供企业设立、开工建设、人力资源等方面的咨询、引导和帮办服务。

二是探索“物理集中”——“一站式服务”初具雏形。2000年园区进而在全省首创“一站式服务大厅”，由经贸发展、规划建设、社会事业、财政税务、组织人事、外事和工商等部门分别在国际大厦二楼大厅设立服务窗口，提供众多事项的业务咨询及申请材料接收，初步实现各审批事项的物理集中，“进一门办事”的行政审批服务模式初现雏形，尽管当时的大厅窗口只是“收发室”，不具备真正意义上的“审批功能”，而且时效也得不到保障，但对于园区提升政务服务效能改革而言，却具有“破冰”的重大意义，这无疑是改革的“关键第一步”，为下一步改革奠定了重要的实践基础。

二、授权审批改革阶段（2002-2014）：以一站式服务中心正式成立为标志，园区政务服务效能改革按下“快进键”，进入到快速推进的重要时期。

随着借鉴新加坡管理软件的深入，园区的“一站式服务”不断在改革实践中进一步深化。

一是开启“授权审批”先河。园区在 2002 年底正式成立了一站式服务中心，作为管委会下设的独立机构，各部门向一站式服务中心授权，一站式服务中心代表管委会，统一对外办理国内外企业登记相关手续，履行集中审批事项的组织协调、管理监督和指导服务等职能，开创了国内“授权审批”先河，各部门将所有审批业务一次性授权给一站式中心，实现了“授权审批”全覆盖，85%的业务前台当场受理并办结。

二是全面推进质量管理。2005 年一站式服务中心进一步在全国率先实现政务服务 ISO 质量管理体系建设，并增设社会事务处，一站式服务中心的服务对象，由原来主要面对企业进而向全社会拓展。园区一站式服务中心成为当时全国首家以授权模式实现前台受理、前台办结的具有行政审批职权功能的行政服务中心，初步实现了行政授权审批全覆盖、业务全链集中更高效、便企惠民服务人性化，呈现出系统性、便捷性、可获取、人性化的公共服务特征。

三是不断提升服务质效。经过多轮优化整合，如今的一站式服务中心服务大厅达到 97 个窗口，共入驻公安、税务、消防等 10 个部门，中心代表管委会统一对外办理国内外企业的批准设立、开工投产、生产运行等方面的许可登记备案业务，提供经济社会管理中部分个人、商务事项的服务与协调，受理各类业务 285 项，其中一站式受委托业务 122 项，每年办件量超过 40 万件。国家商务部在 2008 年专门发文，在全国范围推广园区“一

一站式服务”的亲商做法。

三、相对集中改革阶段（2015-2018）：以列为“开放创新综合试验”和“相对集中行政许可权改革”国家试点为标志，园区政务服务效能改革纵深聚焦，进入到重点突破的重要时期。

2015年9月国务院批复《苏州工业园区开展开放创新综合试验总体方案》，要求园区开展试点，建设行政体制改革示范平台。同年中编办和国务院法制办牵头，推进全国8省开展相对集中行政许可权改革，同年7月园区被江苏省委省政府确定为省的4家国家级试点地区之一。

一是形成“五个一”治理架构。园区聚焦提高政务服务效能，着力解决职能交叉、政出多门、多头管理、重审批轻监管执法等问题，按照“精简、统一、效能”原则启动大部门制改革，对管委会部门机构及职能进行合并、新设和调整，在设立综合行政执法局、市场监督管理局的同时，成立了全省国家级开发区首家行政审批局，下辖一站式服务中心和公共资源交易中心，形成了“一枚印章管审批、一支队伍管执法、一个部门管市场、一个平台管信用、一张网络管服务”的“五个一”基层政府治理架构。

二是推进审批权力相对集中。园区聚焦高频业务和主线项目审批推进权力相对集中，先后经过三轮划转，园区将原16个职能部门、共计257项审批事项，划转至行政审批局，全面取消非许可类审批事项共计42项，将原来涉及的近30个处室、90

多名审批人员、16 枚印章，精简为行政审批局的 3 个处室、30 多名审批人员、1 枚印章。2017 年，园区行政审批局开展行政审批标准化体系建设，委托第三方专业机构对相对集中到审批局的业务的审批要件和审批标准进行梳理，逐项分析提交材料的合法性和必要性，确保依法行政、规范服务，同时细化每项材料的审核要点、审批标准，压缩自由裁量空间，提高审批效率，形成 257 份标准化业务手册，并在梳理审批要件和审批标准的基础上，进一步研究优化审批流程，简化审批程序。2019 年，审批局对标准化手册再次进行法制审核和动态调整，在此基础上，依托“一网通办”建设，向上争取省政务办支持，建设了全省唯一区级标准事项库，对全区业务进行统一规范的标准化管理。

三是大力推行“三减一优”。对于集中的行政许可事项，行政审批局大力推行减环节、减材料、减时限的三减改革，不断优化审批流程。落实“三减一优”，实施证照分离改革，实现办理时限压缩 50% 全覆盖，部门压缩率超过 82%，争取并承接省级管理事项 146 项，推动一批区级权限下放基层窗口。譬如“建设用地规划许可”业务全程在网办的基础上，推动流程再造，将三级审批简化至二级审批，提升数据流转质效；推动承诺办结时限由“2 个工作日”压缩至“0.5 个工作日”；信息化电子踏勘做法被全省复制推广等。自创立之初，园区就构建完整、统一和实时更新的园区城市公共信息服务平台，实现了各类地理

要素在规划、建设、国土、房产、环保等业务系统中数据共享和全流程电子化管理。在行政审批中，基本实现了一般项目审批完全通过电子信息化踏勘，大幅提升了审批前期的踏勘效率，也大大压缩了审批时限。

四、线上线下一体推进阶段（2019--）：以贯彻落实国家“深化放管服改革”要求为标志，园区政务服务效能改革进一步提速提效，进入到融合拓展的重要时期。

2019 年是园区全面深化以简政放权、放管结合、优化服务为主要内容的“放管服”改革的重要节点，园区深入贯彻国务院持续深化“放管服”改革要求，进一步推进改革提速。

一是实施行政审批局职能重大调整。结合实际情况，赋予其园区行政审批制度改革领导小组办公室、政务服务管理办公室、转变政府职能协调组办公室的重要职能，负责牵头组织全区政务服务、行政审批、商事制度等各项改革，形成政务改革的协调中枢。

二是全面提速和拓展政务服务效能改革。园区以设立江苏自贸区苏州片区为契机，围绕行政审批流程提质提效，行政审批业务数字化、运行智能化、服务高效化为目标，全力推进线上线下业务互通融合，实现一网通办、全程网办，简化流程、优化服务，政务服务效率全面提升；围绕为企业为民服务内容拓展，服务领域不断从商事登记向工程建设项目、社会事务、公共资源和政务热线等领域拓展；围绕政务服务效能改革深化，在不

断优化完善政务服务架构的同时，政务服务从标准化、规范化、便捷化加快向增值化拓展，不断在传统政务服务基础上，整合政府、社会等各方资源，根据客户需求和发展需求，积极提供衍生服务，打造了许多改革的经典案例。比如，园区的“一网通办”综合改革，先后被中组部列为“贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、在改革发展稳定中攻坚克难案例”和“不忘初心、牢记使命”主题教学案例，获评国家工信部和江苏省政府颁发的“2019 中国地方政府竞争力‘智慧为民’十佳案例”，并入选 2022 年智慧江苏标志性工程和重点工程园区。

报：刘小涛书记、吴庆文市长、李亚平主任、朱民主席、黄爱军副书记，
市委常委、副市长；市发改委、文广新局、民政局，市科协、社科联、
社会组织党委。

责任编辑：柴永鹏 联系电话：18896954159 65519639（传真）

地址：苏州市吴中区胥口镇灵山路 609 号 共印：70 份