

市管重点新型智库

# 領導參閱

第 15 期  
(总第 130 期)

苏州太湖书院 主办  
苏州太湖智库

2024 年 11 月 28 日

## 走在前列的改革样本

——苏州工业园区推进政务服务效能改革系列调研之二

苏州太湖智库

纵观园区的政务服务效能改革实践，凸现出高起点、高效能推进，实现了审批流程标准化和规范化，大大提高了行政审批效率，并积极推进服务的升级赋能，向政务服务的增值化迈进，取得了十分明显的积极成效。作为全省的改革典型，时任江苏省委书记李强、时任江苏省省长石泰峰均对园区实践给予充分肯定，2017 年 2 月江苏省政府办公厅发文，要求在全省开发区复制推广园区经验。中编办、国务院法制办曾委托国家行政学院、省编办、省法制办等专家，对园区相对集中行政许可权改革试点工作开展

评估，予以高度肯定，认为“园区行政审批局全面贯彻落实了中央编办和国务院法制办的改革要求，严格按照省委、省政府批复的试点方案开展试点工作，取得了明显成效”，评审专家组成员一致认为苏州工业园区开展相对集中行政许可权改革试点是成功的。社会各主体对园区政务服务环境的满意度均超过 90%，人民日报、央视等主流媒体均进行了广泛报道。

显而易见，园区以成功的创新实践，走出了一条提升政务服务效能的改革之路，打造了走在全省全国前列的改革样本。

### **一、坚持需求导向，夯实立体多元的基层政务服务架构。**

园区坚持以集约高效、分类管理、多元参与为原则，持续完善政务服务供给体系，形成了“立体多元、服务下沉”的 4 级政务服务架构，即 1 个区级一站式服务大厅，5 个区级分中心，包括税务分中心、房地产交易（不动产登记）分中心、人力资源和社会保障服务分中心、车管服务分中心、婚姻登记分中心，5 个街道便民服务中心，35 个社区便民服务站。

一是积极推进服务分类。针对涉企政务服务集中度高、协同性强、专业复杂度大的特点，国内率先开展一站式服务“授权审批”及相对集中行政许可权改革，准入准营、项目建设、公用事业等 200 余项高频涉企业务向区级大厅全链集中，以横向“一类事”综窗+纵向“一件事”专窗模式，实现审批扁平化、要件标准化、裁量规范化、流程科学化；针对自然人办事面广量大、流程短小、即办快办的特点，将居民事项下沉基层，以 5 个便民服务

中心、35 个社区工作站实现便民服务全覆盖，依托国内首支全科社工队伍，以“大综窗”模式实现所有下沉业务“一门式集中、全天候服务、全科式办理”。

二是积极推进就近服务。进一步探索推进政务服务网络下沉延伸，针对企业密集度高、行业集中、需求量大以及自然人办事范围广、便捷度高、个性化强等特点，园区将政务服务架构进一步向下推进，构建“15 分钟”服务圈，率先推出“融驿站”政务服务模式，依托产业园区、商务楼宇、民生商圈、金融机构等既有的人力、场地、资源，充分发挥国内首支全科社工队伍力量，就近设置 24 个政务服务站点，以“大综窗”模式，实现所有下沉业务“一门式集中、全天候服务、全科式办理”。2022 年园区审批局在“融驿站”基础上创新进行提档升级，先后在唯亭便民服务中心、生物医药产业园、东沙湖基金小镇、综保大厦、纳米城和金鸡湖街道便民服务中心等地设立 6 个“先锋站”。通过派驻骨干审批力量，培养载体辅助服务力量，拓展审批服务事项，延伸审批服务链条，为产业发展提供全链审批服务。推进“融驿站”与“先锋站”的服务互联互通，强化资源共享和服务联动。先锋站点投入运营以来，已累计提供各类审批服务 3.5 万余笔。

三是积极推进队伍建设。针对服务对象面广量大和服务平台全面下沉，园区充分发挥载体和社区工作人员作用，积极打造政企融合的服务队伍。比如，建立“党群先锋服务队”。各政务服务部门、载体、楼宇党群骨干组建成立“先锋服务队”，前道由载体

（楼宇）招商员、物管员负责收集、汇总、对接、协调企业政策需求，提供咨询、帮办、代办服务；后道由政务服务部门分类设立登记服务、项目建设、人才服务、金融税务、科技服务等党群服务组，负责加强政策指导、业务培训及答疑解惑，将“店小二”式政务服务延伸至企业身边。

## 二、坚持提高效能，推进联动协同的服务机制全面优化。

园区始终坚持“以客户为导向”，把改革作为推动发展的根本动力，注重顶层设计，通过协同联动不断优化服务流程、提升服务体验。同时，还注重线上线下服务融合和细节优化，让企业和群众感受到办事的便利和服务的温暖。

一是积极探索“一件事一次办”新模式。针对群众办成“一件事”需要跑多次的问题，园区出台“深入推进‘一件事’改革优化政务服务的实施标准”，制定了“一件事一次办”工作机制，依托线上平台或线下专窗，把跨部门、多环节事项进行集成，通过环节整合、流程重塑和系统对接等方式，形成一窗受理、一套材料、一次提交的办理模式，同原先相比，平均跑动次数减少 80%、材料精简 54%、时间和环节精简超 70%。比如，原来园区的“拟上市及上市企业无违规证明开具”这件事，企业需要跑金融、审批、法院、市管、人社等 9 个部门，改革后这几个环节都集成到网上，实现企业“零跑动”，一表申请、并联开具，申请材料从原来的 62 份精简到 1 份，办理时间从原来的 30 天缩减到 10 个工作日，深受企业好评。同时园区发挥苏州自贸片区优势，首创“首

店一件事”，通过组建“高效办成一件事”党建共同体，为“首店开设”提供“绿色通道”“专属帮办”“政策直达”等暖心服务，以线下“首店服务专窗”和线上“首店一件事”模块的服务机制，大幅提升企业群众获得感、满意度，推动园区政务服务向增值服务延伸。

二是积极构建联动服务机制。围绕方便客户，园区积极探索新苏通、单一窗口、企业登记全链通、营业执照跨城通取等措施，率先落实商务托管登记、实施商事主体登记确认制、试点商事主体远程“指尖查档”、智慧商事登记服务，探索全球离岸登记；企业开办“一窗受理”最快0.5个工作日办结；积极拓展政银合作，18家银行站点实现企业自助登记；证照分离改革实现本级业务全覆盖，每年惠企近万家。针对经济区域性流动强的特点，园区探索跨行政区域的“多元联动”，建立线上跨省通办专区，通过通办模式、通办机制、通办主体和特色专区等模块的设立，构建了突破行政屏障的联动服务机制。与此同时，制定出台《苏州工业园区关于加快推进政务服务“省内通办”“跨省通办”的实施方案》，梳理国家、省、市、长三角“跨省通办”“省内通办”事项清单，形成园区首批253项跨省通办事项清单，全力推动沪苏同城化合作，与上海市杨浦区、普陀区签署了政务服务跨省合作协议，梳理了内资有限公司及分支机构设立、外商投资公司设立及注销、失业登记等54项跨省通办业务清单，精准服务自然人及法人跨区域业务办理。园区还探索打造大市内跨区域的线上线下一体联动、

深度融合的服务机制，通过长三角“一网通办”虚拟窗口，与高新区、姑苏区、常熟、昆山等区域实现通办，2024年推动与昆山市锦溪镇实现企业迁移变更全程网办。

三是积极探索服务流程再造。为加快产业项目的落地开工速度，园区实施“提前介入、主动服务、容缺预审、并联审查、帮办代办”，修订完善“拿地即开工”操作流程和建设时序表，组织拟拿地企业和功能区帮代办人员，为企业开展规划设计及各项前期工作，进行专题培训辅导。由此使企业实现签订土地出让后10个工作日内取得施工证，签署土地合同到领取施工证平均8.43个工作日，仅去年园区实现“拿地即开工”项目达26个，开工项目超过过去三年总和，“拿地即开工”率达72.7%，产业项目“拿地即开工”实现常态化。为进一步推动项目早落地、早投产，园区成立“竣工即投产”工作推进小组，将竣工验收阶段各环节与企业生产设备安装调试环节进行深度融合优化，创新竣工验收机制，通过分阶段多次检测验收、资料审查“承诺+容缺”制、验收测绘并联实施等方式，从而实现预验即试产、竣工即投产。

### **三、坚持数字赋能，打造一体智能的集成办事服务平台。**

园区坚持“以客户为导向”，在改革实践中聚焦精准高效，以信息化技术赋能线上平台建设，以深化改革创新政务服务机制，努力打造线上线下融合联动的政务服务品牌。

一是积极打造并不断升级“一网通办”平台。针对企业和群众办事“找不到门、找不到人”问题，园区深化科技赋能、整体

集成、一网共享改革，于 2019 年建成全国开发区首个“一网通办”平台，构建政务服务知识库、材料库和数据库，集成智能帮办、智能填表、智能审核，办事材料、时限和环节大大缩减，实现线下、线上互动联动，真正实现从政务服务碎片化向一体化进而向智慧化、个性化迈进，打造了一系列改革新模式、新品牌。同时不断迭代升级，在省内率先开展事项库、用户体系、电子证照等改革试点，迭代升级平台功能，构建统一入口、统一用户体系、用户专属空间，实现“一点登录”、“一证办事”、“刷脸办事”，探索智慧办事新模式，打造“专属空间、智能审批、数据交换、电子证照、电子归档”等特色功能。据统计，园区“一网通办”上线 30 家单位 1300 余项业务，312 项业务实现全程网办，用户总数超 98 万，累计办件量近 600 万件。

二是积极探索“免证园区”新模式。针对企业和群众办事要求提供的材料多、证明多等问题，园区以机制创新、数据共享、流程优化为切入点，园区致力于加强顶层设计、打破数据壁垒、线上线下融合，打造“免证园区”新模式。改革实践中，园区推进电子证照归集和业务系统对接，归集国家、省、市和园区四个层级 99 类电子证照（证明）资源，调用及查验次数超 660 万次，以“直接取消、数据调用、部门核验、告知承诺”四种方式，多途径实现证明材料免于提交，极大推进“减证便民”向“免证利民”升级，共有 1300 余份材料实现免证，并实现自助挪车、失业保险金申请等近 60 项业务“刷脸办”。该做法获国办电子政务办

专报推广，并入选“2021 中国数字政府特色评选 50 强”。以全国首创的“免证入学”为例，家长通过园区“一网通办”平台实名实人认证后，就可直接调用不动产、户口簿、身份证、社保卡、结婚证、出生医学证明等证照资源，从幼儿园到小学和初中生入学报名，均实现线下材料“零收取”、线上审批“不见面”、报名全程“掌上办”。这一改革实践被列为国家推进政务服务标准化、规范化、便利化的工作内容，向全国推广。

三是积极开展单套制归档试点。围绕进一步提升政务服务效能，园区进一步探索统一运用国家和省一体化政务服务平台的身份认证、证照服务、事项服务、门户入口、“好差评”等，同时结合基层实际主动创新、加强试点探索，承担国家级单套制归档试点，利用电子归档单套制改革的国家级试点机会，建设电子保真系统、“单套制”档案室系统，从技术和机制两方面为“源头电子化”、全程使用电子材料提供支撑，首批试点业务 30 余项，成为全国首个通过国家验收的政务服务地区。

#### **四、坚持迭代升级，探索政务服务增值化的全新生态。**

园区坚持政务服务效能改革不停步，努力打造全链条、全天候、全过程政务服务，突出体现了政务服务从标准化、规范化、便捷化向增值化的全面升级，切实增强政务服务的主动性，从过去政府“有什么、给什么”变为市场经营主体“要什么、给什么”，探索“有求必应”向“无求自应”跨越，努力形成政务服务的全新生态。



一是精准聚焦服务对象。为了更精准匹配企业（项目）、自然人的服务需求，提供对应的政务服务事项，园区加大探索力度，根据客户需求设立人才专区、生物医药专区、生物医药产业综合服务中心等服务专区，做强“一类事”专区，使政务服务更有针对性。围绕园区“2+4+1”产业体系，园区聚焦产业链上下游关键环节，针对不同产业类型制定特色化的政务服务链。聚焦生物医药这个特色产业，园区在“一网通办”上线生物医药专区，原本需要往返多处办理的事务通过生物医药专区即可一次办结，聚焦企业与居民高频查询点，通过高效互动机制为用户提供精准可行的个性问题解决方案。围绕教育领域，园区上线“教育专区”，集成教育类相关服务，上线学区查询、通学约巴、综素查询、父母学院等12项服务，一站式满足学生家长对于教育的需求。为解决企业群众找不到政策的问题，园区打开政策主动服务窗口上线政策专区，推出了政策智搜、政策精准服务、政策专题、政策图谱、政策热词特色板块，帮助企业、个人及时了解最新政策，提升个性化服务精度，已累计推送政策近70万次，推送政策672条，惠及园区30万用户。

二是努力拓展服务内容。园区梳理企业（项目）、自然人不同生命周期办事服务需求，匹配对应政务服务事项，实现需求精准定位、服务个性化直达。园区将亲商服务由前道审批端向后道经营端延伸，围绕构建系统化、全链条、整体性的审批服务体系，园区行政审批局面向企业、项目、自然人三类主体，对企业从注

册到注销、项目从意向到落地、自然人从出生到死亡，所历经不同阶段的审批事项、服务事项和惠民政策进行系统梳理、集成展现，围绕企业发展的全过程中，对政策、产业融资、人才等各方面需求，开展深度服务。园区围绕法人和自然人两个全生命周期，在为企业群众提供许可、确认等基本政务服务之外，提供更广范围、更深层次的政策、人才、金融、法律、科技等衍生服务，成立专门机构企业发展服务中心，聚焦企业在政策、产业链、融资、人才等需求，开展特色企业发展深度服务，创新推出“园易联”“园易融”平台、“金鸡湖合伙人计划”、“上市苗圃工程”等服务模式，构建支持企业全生命周期培育发展的“生态体系”。

三是积极创新服务方式。园区根据客户实际需求，努力创新探索政务服务事项“帮代办”，通过政策引领、机制创新、强化队伍等一系列举措，实现针对产业项目的精准靠前服务，为企业赢得“发展时间”。园区以《苏州工业园区产业投资建设项目帮办代办服务工作细则（试行）》等制度创新为根本，通过明确一条主线、培育一支队伍、打造一个平台，提供特色化、个性化的帮代办服务。线下推动窗口工作人员从柜内走出柜外，创新组建“融易帮帮团”，聚焦“项目急事”“关键小事”“企业难事”，实现“肩并肩”精准帮办。线上设置在线帮办专席和各业务首席帮办员，以屏幕共享、远程视频、白板圈化等方式，实现商事登记、规划建设、社会事务等领域业务在线直达帮办，全程“一对一”“面对面”辅导，将问题妥善解决于审批申报前端，助力各项业务跑出

“加速度”。以项目建设为例，园区聚焦企业“不会办、看不懂、问不清”的问题，依托4个功能区设置专职帮代办员队伍，在获得企业拿地意向和早开工的迫切需求后，便提前介入提供全程跟踪服务，主动协助企业倒排审批时间节点、与审批部门沟通；在土地摘牌后的“冲刺阶段”，帮代办员在企业驻场办公，手把手指导企业完成在线申报和线下纸质材料的准备工作，进行全程帮办。材料报批过程中，帮代办员与审批工作人员协同发力，通过“容缺受理”“并联审批”，最终顺利实现“拿地即开工”，助力企业早开工、早落地、早投产、早见效。

### **五、坚持全链闭环，不断为优化政务服务效能提供动力。**

在政务服务效能改革实践中，园区始终紧紧围绕机制创新，不断促进和优化政务服务，构筑不断推进政务服务改革的强劲动能，真正使企业和群众能够在政务服务效能改革有更多获得感。

一是积极构建高效能“政企互动”机制。园区加强部门与企业间的互动机制建设，一方面依托创新打造的15分钟政务服务圈，首创“政务服务体验官”制度，在生物医药产业园先锋站试点邀请企业员工担任政务服务“体验官”“啄木鸟”，通过“体验+监督”的模式，“沉浸式”参与站点日常服务管理工作，“把脉”先锋站政务服务内容，致力“啄”出问题、计策和成效，以查找服务过程中的不足，实现政务服务与企业需求的无缝对接。政务服务体验官入选苏州机关党建服务高质量发展实践案例。另一方面牵头组建一支多层次、多领域的“营商环境体验官”队伍，进

进一步加强政社企沟通交流，广泛动员社会力量，对园区行政审批、政策落实等情况进行体验监督，收集市场主体和社会各界在项目落地、企业经营、群众办事等方面的意见建议，对损害园区营商环境问题线索进行收集反馈，并积极参与园区营商环境有关的调研、座谈等活动，延伸营商环境监督触角。

二是积极构建多层次“以评促改”机制。在借鉴世界银行营商环境评价指标、国家发改委营商环境评价指标基础上，园区积极探索具有开发区特色的政务营商环境科学评估机制，构建了基于政务服务便捷度、政务服务完备度、电子政务成熟度、多元主体参与度、政务服务好差评及创新力等六大维度的 6 个一级指标、23 个二级指标和 72 个三级指标，形成了对标先进、科学合理、引导实施性强的政务营商环境评价体系。尤其是园区不仅仅把指标体系停留在评估层面，而是在每年年底第三方专业机构对政务营商环境评估之后，园区根据评估结果分析痛点，根据专家提出的对策建议，强化“以评促改”机制建设，为园区下一年营商环境优化提供方向指引，制定出台“营商环境建设行动方案”“放管服改革工作要点”等政策措施，推动园区营商环境不断迭代升级、动态优化。

三是积极构建跨部门“闭环管理”机制。园区积极探索跨部门“全链贯通”，创造性引入“信用赋能”理念，把企业信用作为重要因素，构建审批、监管、执法和信用的闭环管理机制，制定出台一套整体性制度，形成涵盖审批、监管、执法和信用各环节全链闭

环、权责清晰、信息共享、高效协同、信用赋能的制度框架；形成一张全覆盖清单，按照权力和责任到部门、到处室、到岗位原则，梳理了各个业务事项的审批、监管、执法权责清单，发布了 546 项涉审业务权责清单；搭建信息化平台，建立协同机制、信息推送接收和反馈机制，35 个局办和单位在平台上实现了审批、监管、执法信息的实时互通，累计向监管部门和板块推送许可办件信息近 1.6 万件，接收率和反馈率均达到 99% 以上。“审管执信”闭环管理机制的建立，一方面，打通了横向部门之间的阻隔，压实了各部门的主体责任，相互间减少了缝隙和扯皮，实现了政府监管的高效协同。另一方面，融通了纵向国家和省市的各类监管系统，为区级政府开展审批监管执法信用闭环管理进行有益探索。同时依托“审管执信”信息化交互平台，汇聚多元数据，应用最新技术，发挥数据要素乘数效应，打造“企业业风险计算器”，对企业公积金缴纳异常、从业人员大幅缩减、法定代表人或经营范围频繁变更等风险，进行精准分析、准确预警。“审管执信”闭环管理体系获国务院电子政务办、省委、市委领导的肯定和批示，获评第五届高质量发展营商环境优秀案例、中国改革 2023 年度地方全面深化改革县域案例、全国数字化监管优秀案例等荣誉；“金融企业风险计算器”获 2024 年全国数据要素 X 大赛总决赛“应用实践奖”、第六届高质量发展营商环境优秀案例合法权益保障奖、江苏省苏州国家智能社会治理示范案例优秀奖等荣誉。

---

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