

# 服务型政府视角下企业综合服务中心建设挑战与对策研究

## ——基于H市X区企业综合服务中心的案例研究

廉雪娅

浙江工商大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年3月6日; 录用日期: 2024年5月5日; 发布日期: 2024年5月14日

### 摘要

政务服务水平与市场主体感知度息息相关。建立企业综合服务中心是浙江省大力开展政务服务增值化改革的有力举措, 是不断提升区域内市场主体满意度、获得感的积极探索, 其背后更是对政府职能、业务流程、组织架构等的重新调试。当前, 企业综合服务中心的建设正处于起步阶段, 而企业以多样性、动态性、差异性等特点的需求诉求就对企业综合服务中心的成功建立发起了挑战。本文从服务型政府视角出发, 以H市X区企业综合服务中心为研究对象, 阐述现阶段企业综合服务中心发展过程中面临的挑战, 并有针对性地提出优化路径, 期于进一步放大政务服务增值化改革实效。

### 关键词

服务型政府, 营商环境, 政务服务增值化改革, 企业综合服务中心, 涉企服务

# Research on Challenges and Countermeasures of Enterprise Integrated Service Center Construction from the Perspective of Service-Oriented Government

## —Based on the Case Study of Enterprise Integrated Service Center in District X of H City

Xueya Lian

School of Public Administration, Zhejiang University of Technology and Business, Hangzhou Zhejiang

Received: Mar. 6<sup>th</sup>, 2024; accepted: May 5<sup>th</sup>, 2024; published: May 14<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The level of government service is closely related to the perception of market subjects. The establishment of the enterprise comprehensive service center is a powerful measure for Zhejiang Province to vigorously carry out the reform of value-added government services, and an active exploration to continuously improve the satisfaction and sense of gain of market players in the region, behind which is the re-debugging of government functions, business processes and organizational structures. At present, the construction of enterprise integrated service center is in the initial stage, and the demands of enterprises characterized by diversity, dynamic and difference have challenged the successful establishment of enterprise integrated service center. From the perspective of service-oriented government, this paper takes the enterprise integrated service Center in X District of H City as the research object, expounds the challenges faced in the development process of enterprise integrated service center at the present stage, and puts forward targeted optimization paths, hoping to further enlarge the effectiveness of the reform of value-added government services.

## Keywords

Service-Oriented Government, Business Environment, Value-Added Reform of Government Services, Enterprise Integrated Service Center, Enterprise Related Services

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这迫切要求我国政府从“管理型”向“服务型”转变，不断满足人民群众的愿望和需求[1]。结合现实情况来看，服务型政府的建设已经逐渐从宏观的政治理念走向更为实践的地方治理阶段[2]。“十四五”时期政府职能转变的主要目标，就是建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变[3]。在提供优质公共服务方面，营商环境作为一种公共产品，具有“公共性”的价值特性，本质上也是为了满足社会的公共需要[4]。而且优化营商环境是一项具有重要现实价值的公共服务[5]。也就是说，建设负责任的服务型政府就成了改善政企关系和优化营商环境的必然要求，对实现经济高质量发展具有重要意义[6]。

政府作为优化营商环境的主体，其自身革命是改善营商环境的关键[7]。市场经济的不断演变就要求政府要从经济发展的控制者、审批者向服务者的角色转变[8]。完善和创新政府服务企业的内容自然就成为建设服务型政府的一项重要目标与任务[9]。为完成这一角色的转变，各地区各部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，不断创新服务方式，优化服务流程，推进“互联网+政务服务”改革，打造出“马上办”“就近办”“一次办”“网上办”“指尖办”等多种新型服务模式[10]，在提升市场主体办事体验感、满意度等方面取得了明显成效。但营商环境没有最好，只有更好。我国营商环境建设成效虽已

经取得良好改善成效，但仍有大量可为空间。

当前，浙江省聚焦企业群众办事需求痛点难点堵点，对标国际一流、锚定全国最好，正在积极推进政务服务增值化改革。2023年10月，中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅印发《关于推进政务服务增值化改革的实施意见》的通知中指出“依托各级政务服务中心，积极拓展增值服务职责，以职能转变为核心推进组织变革重塑，打造一站集成的企业综合服务中心(专区)”。该《意见》还明确了2023年底前上线运行企业综合服务平台，并实现高频涉企服务事项的线上线下协同办理目标。企业综合服务中心，是指党委政府涉企服务的中台枢纽，“一个口子”受理、流转、督办、反馈企业需求，承接政企恳谈会、政企沟通见面会等活动。通过建设企业综合服务中心这样一种线上线下一体融合的服务载体，不仅是贯彻执行“加快从便捷服务到增值服务的全面升级，增强政府服务力”重要指示精神的具体体现，而且也实现了对传统政务服务中心的迭代升级，是推动涉企服务从“多头分散”转变为“一站集成”的有效途径，对优化提升区域营商环境建设水平具有重要意义。据悉，浙江省域范围内已有多家企业综合服务中心挂牌运营，在提升区域市场主体满意度、获得感等方面取得显著成效。结合笔者个人调研经历，本文以浙江省H市X区企业综合服务中心为例，探讨X区企业综合服务中心发展的困境，并有针对性地提出改进策略，期于不断放大政务服务增值化改革实效。

## 2. H市X区企业综合服务中心发展现状

2023年，为进一步增强对企业高频需求的回应性，优化提升市场主体的办事体验感、满意度，在浙江省、市、区营商环境优化提升“一号改革工程”精神指引下，H市X区依托该区原有省级示范政务服务中心，创新打造了360°企业综合服务中心。为了让企业享受最大限度红利、让群众得到最大程度受益，该中心聚焦区域内总部经济、数字经济、自贸经济等市场主体全生命周期发展需求和群众美好生活的向往诉求，并结合区域内产业发展特色，成功构建“8+3+3+N”涉企增值服务体系，采取“集成窗口+特色专区+政企会客室”方式，为企业提供受理、流转、办理、督办、反馈等全流程服务。

作为政务服务增值化改革的重要载体，360°企业综合服务中心聚焦内容增值、空间增值、时间增值三大方面为企业提供更多增值服务、暖心服务，助推全区营商环境优化工作。首先，在内容增值方面，主要表现为设立八个涉企增值服务板块，分别是项目服务、人才服务、政策服务、科创服务、开放服务、金融服务、法治服务、诉求兜底。值得注意的是，该区还结合区域内产业特色，创新设立“一事联办”、新电商、公安助企三大特色服务专区，开创“全链代办、综合受理、四端协同”三项创新模式。其次，在空间增值方面，于区域内有条件的乡镇(街道)、园区、产业平台设立了“N”个企业服务中心，将服务触角延伸至企业所在园区内，通过“通用服务+园区平台特色服务”模式，以“一园一特色”推动打造10分钟利企服务圈，构建为企服务新生态。最后，在时间增值方面，积极打造24小时自助大厅，切实增强市场主体办事的便利化程度。

## 3. 企业综合服务中心发展面临的挑战

### 3.1. 服务观念尚未完全转变并应用，多方资源力量有待进一步整合

一方面，企业综合服务中心虽然强调坚持企业需求导向，但实际落实过程中仍然未能够完成由“供方为主，需方为辅”向“需方为主，供方为辅”的实质性转变。据了解，当前八个涉企增值服务板块服务内容的设置上仍然是以政府侧供给为主。然而，随着社会形势的变化，企业的需求诉求也在发生动态调整，如何能够精准把握企业所需成了有待解决的一大问题。另一方面，企业综合服务中心的成立初衷包括整合政府侧、市场侧、社会侧三方资源，发挥多元主体各自优势，协同构建为企服务新生态。调研却发现，现实中进驻到企业综合服务中心的业务仍然多偏向政府侧所提供的服务，虽将法律、审计等市

场服务内容引入了企业综合服务中心内，但政府依旧占据服务供给结构中的主导地位，市场力量、社会力量发挥的仍然不够充分。值得注意的是，在企业综合服务中心的建设过程中，各业务部门多是从自身业务出发，提供政府侧的业务内容，在应用市场侧、社会侧资源时极易产生抗拒心理。同时，企业综合服务中心在选择市场力量、社会力量入驻的过程中，如何科学合理选择市场机构、社会机构入驻也是面临的一大挑战，要时刻警惕是否会产生因所谓的“政府背书”导致政府公信力受损现象。

### 3.2. 事项审批权限碎片化严重，业务流程有待进一步理顺

企业在不同的发展阶段，具有不同的办事需求，所办业务极大可能会牵涉到多部门联动办理。但调研发现，当前涉企服务事项审批权限仍然散落在各个办事环节之中，事项审批权限碎片化现象严重。经了解，牵头部门区审管办未能获得各业务主管部门的充分授权，当前各业务窗口服务人员多是提供咨询服务，而事项的实际办理需要各部门正式工作人员进行审核处置，所以当企业办理急切事项时，就会产生仅能获得咨询服务无法完成办事需求的矛盾，达不到企业办事预期则会导致企业获得感、体验感进一步降低。这就导致审批权限回流到原业务单位，仍未完成从咨询端向受理端的实质转变，所以业务流程有待进一步理顺，服务板块内部运行机制的科学性、合理性亟需进一步探索。除此之外，考虑到企业的异质性、市场主体的差异性等方面，政府和企业之间必然存在信息差。如在惠企政策方面，信息不对称现象就使得部分企业可能由于各种原因对政府政策存在理解偏差，不能充分享受政策红利，进而导致企业利益受损，这一问题也会直接影响企业获得感。

### 3.3. 中心功能定位有待进一步明晰，牵头部门缺乏业绩考核抓手

企业综合服务中心是围绕企业全生命周期和主导产业全链条，为市场主体提供增值服务而设立的跨部门协调机构<sup>[11]</sup>。作为增值化政务服务改革的重大举措之一，明晰的功能定位是该中心发挥运转实效的重要前提。据悉，企业综合服务中心依托该区原有行政服务中心设立，牵头建设部门为该区审管办，主要负责企业服务专区各服务板块的协调、管理，同时负责受理、研判、协调各类企业问题(诉求)，而作为牵头建设单位的审管办在性质上属于综合管理部门而非具体业务部门，对业务细则认识限度就导致业务流程目前还不能实现最优化流转，极易降低企业办事效率。同时，上级部门对企业综合服务中心的考评压力堆积在了牵头部门区审管办上，而现实中由于各业务板块背后涉及多个部门，目前仍然存在欠缺科学合理的考评制度的问题，这就导致各业务部门因缺乏考核压力，所以为企办事的积极性与主动性不高。

## 4. 企业综合服务中心的优化方向

### 4.1. 贯彻执行助企服务理念，充分发挥多元主体优势

一方面，强化用户思维。始终坚持需求导向，转变助企理念，从企业端出发思考，由帮助企业做事情代替帮助部门做事情，将“企业需要什么，中心提供什么”内化于心、外化于行，实现企业需求“一个口子”受理、流转、督办、反馈，为企业提提供全生命周期“一站式”综合服务。为此，需建立健全政企沟通机制，秉持“问需问计于企”服务理念，畅通拓宽企业提出需求、诉求的渠道、路径，充分倾听企业等多元主体的意见建议，根据企业实际所需合理安排企业综合服务中心业务板块内容。在服务供给上实现由“供方为主，需方为辅”向“需方为主，供方为辅”转变，从过去政府“有什么、给什么”变为市场主体“要什么，给什么”，摒弃传统的“端菜式”政务服务供给模式，向以市场主体为中心的“点单式”政务服务供给模式过渡。另一方面，加强资源整合。营商环境作为一种主体多元、要素异质、功能复杂交叉的特殊公共产品供给，需要多元主体的协同治理，具有强烈的公共属性<sup>[12]</sup>。也就是说，营商环境作为一种公共事务，需由政府、市场、社会组织等多元主体共同营造。因此可结合区域内企业发

展实际需求,进一步细化梳理真正可落地的涉企服务事项清单,科学合理引入市场力量、社会力量,强化资源挖掘和对接争取,营造“政府-市场-社会”三侧协同为企服务新生态。需指出的是,发挥多元主体力量并非是简单的将市场机构、社会机构引入企业综合服务中心内进行物理空间上的集合,更重要的是使占据天然优势地位的政府彻底转换服务的思维观念,政府自身应先使自身具备市场化和社会化思维,将权力和空间让渡给更多的市场主体、社会主体,充分发挥除政府外主体的积极性、主动性以解决企业迫切的需求和问题,进而优化区域营商环境。

#### 4.2. 着力争取事项审批权限, 重塑部门业务办事流程

为保证基本的营商秩序,不仅需要原有审批权责设置格局中分门别类推进改革,更需要打破原有格局,从整体上统筹审批权责设置[13]。一方面,加强顶层设计,强化制度保障。始终秉持为企服务理念,依照涉企服务事项清单,要求各业务部门将审批权限真正落实到各业务窗口,加快服务窗口由“咨询端”向“受理端”的实质性转变,实现市场主体办事一站式集成,避免二次或多次办理。同时,要注重编制事项分层分类清单,政务服务事项和数据的梳理应该做到层次分明,要做到有统有分、分层分类,使企业对需办理的事项形成清晰的认知,不断提升企业办事知晓度。另一方面,培养专业化人才队伍,创新培养熟悉各板块详细业务流程的通用型人才,可依照企业办事需求、诉求,创新联动多业务板块,培养全能型工作人员助力企业办事。

#### 4.3. 找准中心明确功能定位, 设置科学业绩考评机制

企业综合服务中心虽然是建立在原有行政服务中心基础之上,但需要明确的理念是,其建立并不是在物理空间上对各个业务部门的汇总集成,其背后实质是为了实现组织架构的科学调整,是对业务流程融合的一次有益尝试,亦是体制机制变革的一次重塑。企业综合服务中心的设立要警惕“组装式”改革和“拼盘式”改革倾向,要将视野由空间布局优化改为注重服务内容本身,坚守企业需求导向,为企业提供非标准化、个性化的精准式服务,依照企业、群众需求来选择合适办事地点,注重发挥企业综合服务中心这一固定场所和企业园区各分平台“连锁点”作用,增强助企服务的可及性,切实为企业带去良好办事体验。同时,充分考虑各业务板块服务内容的差异性,设立科学、公平、有效的业务绩效考评机制。因为从某种程度上看,考评机制本身也是考评者和被考评者相互博弈的产物,不同政府和部门由于自身差异性会有不同意见和看法,尤其是对有效性和公平性的考核[14]。只有被考评者接受这些考评机制,才越有可能显著发挥“赛马效应”“锦标赛作用”,激发业务部门工作积极性和主动性。

#### 4.4. 高效发挥数字技术作用, 提供智能精准助企服务

信息技术是政府管理的“赋能者”,推进“互联网+政务服务”是实现政府治理能力和治理体系现代化的一项重要基础性工程[15]。在充实线下企业综合服务中心内容的同时,也要发挥数字技术实效,不断优化提升线上平台,在推动企业全生命周期服务贯通的基础之上,建立企业诉求问题数据库,完善线上闭环管理系统,利用数字技术赋能提升问题解决分析能力,为企业提供即时精准定制化功能供给方案。如发挥惠企政策实效方面,由于政策具有特定的面向对象,并不具备普适性特征,因此可充分发挥数字技术的“仙人指路”作用,通过大数据筛选匹配适用企业,以更加精准、智能的形式帮助企业化繁为简,节约办事成本,维护企业可享受的合法权益,以此为突破口打破政企信息不对称困境。

### 5. 结语

打造专门的企业服务平台,构建新型服务体系,实现政务服务结构重塑,是实现增值式政务服务的重要路径[16]。企业综合服务中心的建立不仅是政务服务增值化改革的重大举措之一,也是对政务服务体

系的再次升级。然而当前企业综合服务中心正处于起步阶段，其建立过程中依然面临着许多挑战，积极应对并解决问题是推进企业综合服务中心发挥建设实效的重要根基，未来要不断优化提升企业综合服务中心运转实效，扎实推进政务服务增值化改革走深走实。

## 参考文献

- [1] 张慧娟. 行政服务如何提升便利化水平[J]. 人民论坛, 2020(9): 62-63.
- [2] 仇叶. 基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J]. 中国行政管理, 2020(11): 32-40.
- [3] 李军鹏. 面向社会主义现代化新发展阶段的政府职能转变[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021, 25(4): 71-80.
- [4] 娄成武, 张国勇. 治理视阈下的营商环境: 内在逻辑与构建思路[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(2): 59-65+177.
- [5] 任恒. 优化营商环境的政府责任探讨: 现实价值与推进路径[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020, 20(4): 49-57.
- [6] 张思涵, 张明昂, 王雨坤. 服务型政府建设与企业高质量发展[J]. 财经研究, 2022, 48(9): 109-123.
- [7] 宋林霖, 何成祥. 优化营商环境视阈下放管服改革的逻辑与推进路径——基于世界银行营商环境指标体系的分析[J]. 中国行政管理, 2018(4): 67-72.
- [8] 吴玉宗. 服务型政府: 缘起和前景[J]. 社会科学研究, 2004(3): 10-13.
- [9] 黄恒学, 史大宁, 冯向阳. 政府服务企业方式变革与创新研究[J]. 行政管理改革, 2021(2): 28-34.
- [10] 张定安, 何强. 抓好“高效办成一件事”小切口做优行政管理改革大文章[J]. 中国行政管理, 2024, 40(2): 6-9.
- [11] 翁列恩, 唐茜茜, 齐胤植. 增值化改革: 政务服务提能增效的行动策略[J]. 中国行政管理, 2024, 40(2): 34-44.
- [12] 郭燕芬. 营商环境协同治理的结构要素、运行机理与实现机制研究[J]. 当代经济管理, 2019, 41(12): 13-21.
- [13] 石亚军. 以简政放权放出活力和动力: 重在应当放什么和怎样放[J]. 中国行政管理, 2018(12): 15-21.
- [14] 李文钊. 超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例[J]. 电子政务, 2021(11): 12-21.
- [15] 顾平安. “互联网 + 政务服务”流程再造的路径[J]. 中国行政管理, 2017(9): 28-31.
- [16] 邓念国, 徐海峰. 迈向“增值式”: 营商环境优化视角下政务服务改革新趋向——基于H市B区的考察[J]. 行政与法, 2023(11): 51-67.