

新视野

中国人文社会科学核心期刊
全国中文核心期刊
CSSCI扩展版来源期刊
全国高校精品社科期刊
RCCSE中国核心学术期刊
“复印报刊资料”重要转载来源期刊

2025. **5**

EXPANDING
HORIZONS

新时代需要新视野 《新视野》服务于新时代

新视野
沈洁

顾问 (以姓氏笔画为序)

石仲泉 平新乔 宁 骚 朱景文
许耀桐 李忠杰 张卓元 赵敦华
顾海良 韩 震 樊 纲 薄贵利
魏 杰

编辑委员会

主任: 沈 洁
副主任: 尹德挺
委员: (以姓氏笔画为序)
刁琳琳 马小红 马相东 韦 磊
尹德挺 吕廷君 刘 良 吴 军
余 茜 沈 洁 周美雷 周悦丽
赵 莉 胡玉萍 洪小良 秦德占
袁吉富 董晓宇 董滨宇 韩德奎
童 萍 郝爱红

主 编 马相东

副主编 余 茜

主管主办/中共北京市委党校
(北京行政学院)
编辑出版/《新视野》编辑部
美术设计/车文婧

地 址/北京市西城区车公庄大街6号
邮政编码/100044
电话(传真)/(010) 68007097
电子信箱/xinshiye@bai.gov.cn
网 址/https://www.bai.gov.cn/

新视野

沈时进

目 录

习近平新时代中国特色社会主义思想研究

- 人类命运共同体理念的科学体系与实践路径 刘恩东 王经民 5
- 论习近平文化思想体系化学理化的叙事向度 马明冲 16
-

“十五五”规划研究

- “十五五”时期行政效能提升的挑战与应对 唐天伟 李淑华 25
- “十五五”时期新能源高质量发展的挑战与应对 李 婧 36
-

经济社会热点研究

- 数智化注意力经济与认知市场：规制政策的新挑战 张文魁 46
- 数字技术赋能营商环境优化的机制与路径 刘 祺 58

2025年第5期 (总第251期)

9月10日出版 (双月刊)

人工智能研究

人工智能时代的田野调查

孙秀林 69

人工智能驱动应急决策理性增强：机理与路径

游志斌 张文斌 78

人工智能的双重影响与数字贸易高质量发展

蔡宏波 黄悦轩 90

青年学者论坛

老龄化社会背景下银发经济的内在逻辑与发展路径

宋辰婷 98

高效能社会治理的丰富意蕴与实践路径

张湘妹 王道勇 108

基层干部容错纠错机制的运行梗阻与优化路径

李慧玲 118

数字技术赋能营商环境优化的机制与路径

文/刘 祺

摘要：营商环境建设是一场适应经济高质量发展要求的政府治理变革。随着数字技术的广泛应用，数字化转型已成为政府打造一流营商环境的必然路径。数字技术通过调适机制、嵌入机制、形塑机制作用于营商环境建设，并催生数字营商环境的实践形态。其核心内容涵盖：以技术赋能构建高效政务环境；以制度赋权塑造规范化法治环境；以集成赋能打造透明市场环境；以数据赋分形成可预期的经济环境。当前，数字技术嵌入营商环境改革仍面临战略统筹失焦、组织惯性固化、供需结构失衡、治理范式桎梏、能力迭代迟滞等“融合性困境”。因此，应进一步深化改革须从制度、场景、服务、主体、能力等多维度系统推进数字营商环境，充分释放数字技术红利。

关键词：营商环境；数字赋能；融合性困境；嵌入式创新

中图分类号：F279.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2025)05-0058-11

58

2025.5

一 问题提出与分析框架

以生成式人工智能模型为代表的智能技术正经历快速演进，凭借其强劲技术驱动力，在全球范围内引发了跨领域、多层次的数智化转型浪潮。第四次技术革命不仅重构了生产要素的配置模式，更借助算法权力的渗透，推动全球经济结构的系统性重构与社会形态的深层次变革。随着新一代信息通信技术的广泛运用，数字化已成为推动营商环境优化的新引擎。2020年11月，习近平总书记在亚太经合组织领导人非正式会议上首次提出“数字化营商环境”概念。^[1]2022年，世界银行新推出的营商环境评价指标体系（BEE）将“网络接入、数字服务”纳入评估范畴，更加关注数字技术应用水平，并从“监管框架、公共服务、

基金项目：河南省科技厅软科学项目“河南省数字政府建设的现实困境与未来路径研究”（252400411221）

作者简介：刘祺，中共河南省委党校公共管理教研部教授，广东数字政府研究院特聘研究员，郑州市，450000。

办事效率”三个维度对全球各国营商环境展开评估。由此，在市场化、法治化、国际化一流营商环境基础上增加了“数字化”标准，数字赋能成为2.0阶段的营商环境发展必然趋势。

在数字经济快速发展的背景下，传统营商环境已难以满足企业对效率、透明度和创新的需求，数字赋能营商环境建设主要解决政务服务供给面临的突出问题：一是均等性不足的问题。公平、均等地获取政务服务是企业的核心诉求，也是世界银行营商环境评价及优化的重要指标。客观来讲，受制于人员力量等多重因素，政府服务大多集中于规模以上企业或大型企业，对于中小企业联系服务仍显薄弱。如各地仅对于大型企业设有首席服务官，中小企业诉求回应渠道和机制不畅。二是集成性不强的问题。政府在线服务资源整合不足，既有平台涉企高频服务事项办理、政策推送、诉求解决、项目申报、智慧招商等功能集成度低，各部门各条线都在服务企业，但存在职责交叉、权责不一、信息壁垒、资源分散等问题，系统化服务水平亟需加强。三是精准性不高的问题。由于缺少数据分析支撑，政务服务还停留在“企业呼、政府为”阶段，缺乏前瞻预判，信息存在滞后性，精准匹配需求的能力还不够强，主动服务企业的能力有限，涉企服务的智能化、便捷化水平有待提升。四是回应性不够的问题。缺乏需求响应机制和分析平台，跨部门涉企服务体系尚不成熟，办事项清单仍需扩展，“跨省通办”高频事项难以做到“全程网办”，相关服务模块亟待进一步整合。

数字营商环境可定义为数字技术在营商环境建设中广泛应用，与既有营商环境生态深度融合，推动营商环境从传统型迈向数字型，进而塑造便捷的政务环境、透明的政策环境、高效的市场环境、公正的法治环境。这一概念的兴起，源于数字技术在政府治理

中的深入应用，如智慧城市、数字政府改革等形态不断演进，带来营商环境数字化转型契机，通过数字基础设施建设、数字监管与数字服务供给、数字化人才培养等途径，数字营商环境得以系统构建。世界银行于2017年推出数字营商指标体系(digital business indicators, 简称“DBI指数”)，涵盖数字基础设施、网络连接度等维度。国内学者在此基础上，进一步从数字基础设施、数字市场运营环境、政策政务环境、创新环境、数据与安全环境、政府监管与服务环境、数字人才供给环境、数字司法治理环境等维度构建本土化的数字营商环境评价体系。^[2]现有研究指出，技术赋能虽具先天优势，但也存在着数字创新要素供给不足、数字化价值探索不清晰、“技术官僚”倾向、市场主体“数字负担”增加及配套制度体系滞后等问题。^[3]总体来看，学界对数字技术如何影响行政主体行为，以及市场主体如何融入营商环境建设等问题关注仍显不足，尚未深入探索数字赋能营商环境的基本机理与理论框架。

依据“技术嵌入理论”，技术嵌入公共治理过程既受到科层组织刚性约束，也受到技术工具限制，特别是公共事务治理特性与技术有效融合程度的影响。^[4]本研究构建“技术—制度—行为”分析框架(图1)，旨在阐释数字技术赋能营商环境建设的作用机制。如图1所示，技术与制度、结构、行为三者并非各自独立运行，而是相互渗透、互为依赖，构成因果关联。营商环境建设受到政治因素、经济因素、社会与文化等外部环境因素影响，尤其是在信息技术革命影响下，技术应用使得改革有了新工具，移动互联网、政务云平台、大数据与人工智能技术嵌入政府制度安排与组织结构，逐步缓解传统组织架构与运行机制对政务服务供给的制约。为配合新技术应用，实现与现有业务融合创新，一揽子制度安排与政策文件被推出，形成有关技术应用的制度

规则、标准规范。技术与制度共同作用于行政主体与参与主体的行为，特别是制度有助于为行政主体筹划方案和认知调适提供重要依据，主体吸纳技术与制度的行为，反过来推动着制度变革与组织结构重塑。技术、制度、行为三者互动构成一个有机整合的动态过程，其绩效结果是数字营商环境的系统构建。

二 数字技术赋能营商环境优化的作用机制

技术应用引发组织制度变革与行为重塑，制度与行为也反过来影响技术应用效果。基于“技术—制度—行为”分析框架，从调适机制、嵌入机制、形塑机制入手，探寻技术如何作用于制度与行为，又如何受到制度和行为的反向影响，从而揭示数字技术赋能营商环境的内在机制。

(一) 调适机制：技术赋能与制度创新

技术和制度相互关联、相互调适，数字技术在赋能营商环境改革中，通过推动制度优化来影响制度执行效果。“结构”在技术和制度变量之间扮演了关键的中介角色。“数字技术进步对政府机构产生的主要潜在影响是构造信息处理和信息流动的能力。但在实践中，效率和有效性的增长主要依赖组织的结

构和设计，而不是技术的基础设施。”^[5] 信息时代的跨界域特性“倒逼”政府权力结构改变，推动政府超越传统组织边界实现开放与协同。数字技术为营商环境制度创新提供新工具，政府借助数字技术优化现有惠企政策体系。例如，政务云与数据共享平台加速了政府机构间的信息流通，突破行政壁垒，实现各项惠企政策的无缝衔接与快速落地，并推动管理方式和制度安排付诸实践，政府能够更加灵活地适应不断变化的市场主体需求，增强惠企政策执行的有效性。数字营商环境改革为市场主体提供更为高效透明政务服务的同时，还通过标准化的数据共享和流程设计，构建起更加科学的监管制度体系，例如“互联网+监管”系统平台建设与“双随机、一公开”监管机制创新，提升市场监管水平并保持环境适应性。

然而，现行制度与组织结构有着路径依赖的体制惯性，想要通过技术创新重构利益根深蒂固且高度行政化的科层制结构绝非易事。^[6] 一方面，由于个人理性与集体理性的背离产生“制度悖论”现象，阻碍了技术资源的有效配置与效用发挥。另一方面，技术本身的不完善可能引发“异化问题”，迫使制度与组织结构必须做出反应，抵制“技术异化”

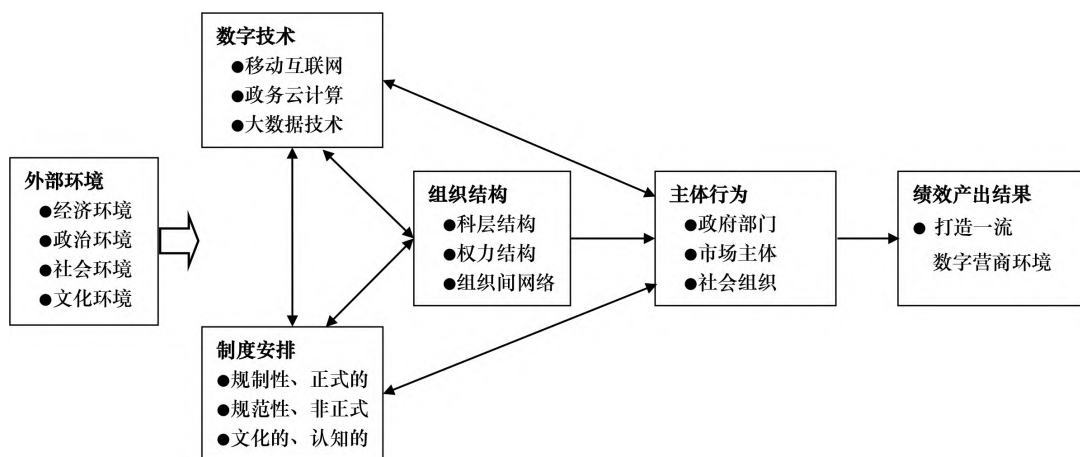


图1 数字技术赋能营商环境优化的分析框架

风险的影响。可以说，制度安排与组织结构反作用于数字技术应用，影响着数字技术应用效果，不同的制度环境、组织环境对于数字技术的设计过程有着不同影响。数字技术能否有效融入营商环境改革的关键不在于新技术工具运用，而是能否建立一套适应技术治理的新制度体系，真正突破传统科层制约束。总而言之，技术应用只是优化营商环境的重要手段，而非最终目的，制度创新才是营商环境建设的关键所在。

（二）嵌入机制：技术赋能与行为重塑

技术与行为相互作用，数字化转型的核心在于将技术嵌入政务流程，使技术成为改变政府行为的重要驱动力。在数字营商环境建设过程中，嵌入机制起着至关重要的作用，数字技术嵌入了政府决策过程与行政主体行为，例如为政府科学决策、政务服务高效供给提供大数据支持，改变了传统决策模式和行政流程，依托嵌入信息系统的流程监控与效能评估模块，推动行政主体协作并约束自由裁量权。政府公务人员作为具体“执行”数字技术应用的主体，以主观方式感知、定义和使用数字技术。数字技术通过程序安排和统一标准嵌入行政流程，进而规范行政主体尤其是基层公务人员行为，行政审批人员遵循的往往是内嵌在系统里的算法程序，系统自动提示审批人员操作中违反或偏离标准程序的行为，进而提升审批透明度。

营商环境的改善来自行政效率提升和政务服务优化，这不仅取决于技术应用，更依赖组织结构设计与组织中的“人”，即政府公务人员的能力素质及其行为。行政主体的技术运用情况受其态度、意向、行动方式等影响。“政府公务人员在执行政策及复杂计划方面的专业知识对于发展基于信息的治理而言是至关重要的”，“只有政府内部的专家才能重新设计他们的内部系统和决策流程”。^[7]从职能部

门角度看，技术嵌入重塑业务流程，各类系统平台及应用的部署让涉企服务部门能够准确地掌握企业的需求，减少了传统流程中的信息不对称现象。技术赋能打破行政壁垒，促使不同部门协作，跨部门信息共享与业务协同得以实现。从市场主体角度看，技术嵌入不仅优化了政府行政行为，也对企业行为产生了显著影响，数字平台让企业在政务服务时更加方便，无需通过复杂的线下流程。市场监管方面，数字化监管系统可以实时监控企业的经营状况，推动企业经营行为更加合规。

（三）形塑机制：制度创新与行为重塑

“行为”指的是行动主体策略选择、社会动员、资源与技术应用的过程，这里的行动主体包括政府部门、市场主体、社会组织。各行动主体天然地嵌入特定制度与结构情境之中，其策略选择必然受到现行制度安排、组织结构等多重约束作用，如组织中的结构性激励、条件和机会影响着行动主体行为。同时，主体也具有能动性，能够在社会行动中再生产某种制度结构。形塑机制反映了制度创新与行为重塑的双向关系，营商环境建设不仅在于技术应用，更重要的是技术赋能制度创新与行为重塑。关注改革中各行动主体的行为，呈现改革的动态过程，一定程度上可以补充传统制度分析途径的局限性。制度和行为之间是互动的关系，根据具体情境既可以成为对方的自变量，也可以成为因变量。^[8]制度构建起高效的行政执行体系、权威的政治激励体系、完备的约束保障体系，形成行动主体优化营商环境行为的形塑机制。“制度设计”不仅关乎政策文本，更需确保制度如何有效运行，打造系统完备、集成关联的制度执行体系，推动制度优势转化为治理效能。例如各地积极开展营商环境地方立法，营商环境建设从1.0版本到N.0版本迭代升级。层级清晰的组织架构为改革执行提供支撑；组织中的集体行为以及领导作用为改革

提供“行为约束”；显性的制度约束与隐性的制度惯习则为改革提供“规则支持”，如营商环境评价制度、投诉举报案件审查制度、行风政风督查的监督机制等。

治理结构作为实现公共目标的工具，是一种专门的组织设计或机构重组。行政行为受认知、文化、社会结构和正式制度的影响，包括政策文件与工作规划、组织运作程序与运作机制在内的制度结构影响着行政主体的行动策略和行为。制度虽可约束组织和个体的行为，但行动者对制度的认知，尤其是对制度的认可与支持，在很大程度上决定着制度的合法性；不同类型的行动者通过在制度中扮演不同的角色并交互作用，从而表现制度并赋予制度以意义，进而影响制度的调整与变革。^[9]营商环境建设的制度设计如不考虑到科层组织的实际行为，则难以深入理解改革推进的实际过程和影响，亦难以建构出符合现实需要的改革创新制度方案。^[10]因此，行为不仅受到制度的形塑作用，反过来也会影响制度执行效果。

三 数字技术赋能营商环境优化的核心内容

数字技术赋能营商环境优化的核心要求是坚持技术创新与制度重塑，主要逻辑体现为：一是效率导向，通过智能化工具压缩行政成本；二是精准治理，利用数据画像与算法实现差异化监管；三是生态重构，以数据要素为核心重塑市场规则。数字技术赋能营商环境优化已从单一工具应用转向系统生态重构，其核心内容涵盖政务服务、市场监管、要素流通、数据治理及跨界协作等多个维度。基于各地实践案例，数字技术赋能营商环境优化可归纳为以下几类：

（一）技术赋能：体系变革营造高效化的政务环境

各地通过新技术的应用与融合，推动政

务服务从分散化向集成化、从线下主导向线上线下一体化转型，实现从“流程优化”向“生态重构”跃迁，有效提升行政效率，降低制度性交易成本。广东省依托“粤省事”平台，推出 AI 审批功能，实现企业开办、社保登记等高频事项的自动化处理。例如，企业注册环节通过 OCR 识别技术自动抓取营业执照信息，审批时间由 3 天缩短至 1 小时。福建省“闽政通”APP 整合 2400 余项高频服务，运用 AI 客服“福晓宝”，构建了“需求感知—智能匹配—精准推送”的服务闭环，实现从“人找政策”到“政策找人”的转变，服务响应速度提升 70%。2021 年起，福建创新推出营商环境数字化监测机制，包括 18 个一级指标、61 个二级指标，613 个数据项。全量采集市场主体满意度数据，全面监测营商环境现状，动态监测营商环境短板，督导解决问题。杭州市引入 DeepSeek 智能评估系统，探索公平竞争领域“AI 护航”新模式。成都市高新区推出“智问智办”系统，应用 AI 大模型提供“零提交、零跑路”的高频服务。

（二）制度赋权：寓管于服务塑造规范化的法治环境

法治是最好的营商环境，法治化是营商环境国际竞争力的核心指标。优化营商环境需发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。^[11]各地探索通过数字化工具与法治化框架的有机融合，由单一的风险管控转向权益保障。浙江省推出适应新产业、新业态、新模式的法律服务产品，探索服务与监管相融合模式，构建事前提醒预防风险、事中监督无事不扰、事后信用一键修复的涉企法治服务机制。加强高频涉法风险的行政指导和法律服务，发布重点产业合规指引，推进企业合规从“事后整改”到“全程防控”转变。^[12]福建省建成全省一体化大融合行政执法平台，全量汇聚各类行政执法数据，实现多维度数据集成应用；建立统计分析查询系统，动态监测、智

能分析数据，辅助科学决策；开发集成综合执法应用，研发首违不罚、轻微速罚、非现场执法、“码上执法”等柔性执法应用；构建数字执法要素体系，规范全省行政执法事项和裁量基准，统一工作门户，集中平台办案，解决执法标准不统一、监督不到位问题。

（三）集成赋加：行为重塑打造透明化的市场环境

集成思维强调的是系统内部各要素之间以及系统与外部环境之间双向交互作用的整合效应。透明化市场环境的塑造需以技术赋能为工具、以制度赋权为保障、以行为重塑为目标，既要通过数字技术压缩信息黑箱空间，又需构建适配数字经济的法治框架，以集成思维发挥系统各要素内外部的最大效用，最终实现市场效率与治理韧性的双重提升。各地探索通过数字化工具集成与制度重构双向发力，重塑市场主体行为和政府监管逻辑，从“政策供给”向“企业本位”转变。福建省建成全国首个市场准入效能评估平台，通过“清单覆盖度、审批效能度、主体体验度”等6类指标体系，动态监测市场准入效能。浙江省推出集成服务，即打破部门壁垒，重塑业务逻辑，根据场景定责分割，由平台自动向各责任部门流转，打造责任传递“流水线”。丽水市围绕企业投资项目从招商引资到投产达效的服务全链条，推进涉企投资服务“多合一”集成改革，构建精准化、个性化、定制化的涉企投资服务场景，推动项目建设提速增效。

（四）数据赋分：全景感知形成可预期的经济环境

政务数据是数字营商环境建设的关键要素，其挖掘分析有助于感知经济动态，为企业提供更具可预期的发展环境。各地构建“全景感知—动态评估—快速响应”的治理体系，在技术层面融合空间计算与机器学习提升感知精度，在制度层面衔接立法保障与政策工具创新，以数据价值的深度释放降低市场不

确定性，为市场主体构建稳定、透明、可预期的经济运行环境。丽水市充分利用数据赋分优势，构建政务服务“数据大脑”，挖掘政务数据，全景感知经济社会发展，全方位把握经济运行态势，为市场主体提供清晰的经济信号；运用机器学习算法分析海量政务数据，预测企业需求与产业发展趋势，从而制定科学合理的产业发展政策；打造全领域、全链条、全方位的“企业码”应用体系，关联集成企业各类信息数据，建设企业服务空间，为企业打造专属画像，提高政务服务的精准度。杭州市“亲清在线”平台通过政策标签与企业画像实现“码上兑现”。深圳市推出集成政策、诉求反馈的一站式综合服务平台，重构政企互动模式。中山市利用隐私计算技术搭建数据安全可信平台，实现政务数据与金融机构的“可用不可见”共享，并通过联合风控提升小微企业贷款效率。

四 “融合性困境”：数字技术赋能营商环境优化的现实挑战

数字技术赋能营商环境优化是一项系统性工程，然而，技术与制度、行为间存在一定非适配性，数字技术嵌入改革过程受制于传统科层体制及主体行为方式的刚性约束，其实际效用未能充分释放，技术嵌入并未完全实现数字赋能，反而出现技术负能、耗能现象时有发生，掣肘了技术红利释放。随着数字技术深度嵌入营商环境改革进程中，“融合性困境”已成为制约治理效能提升的深层梗阻。这种困境本质是技术工具理性与治理价值理性、制度惯性与创新需求、科层逻辑与市场规律之间的结构性矛盾，具体表现为五个维度的系统性张力：

（一）战略统筹失焦：顶层设计缺失引发全域建设与地方创新的价值冲突

当前各地数字技术赋能营商环境优化呈现点状创新格局，根源在于缺乏国家层面数据确

权、算法问责等基础制度的刚性约束，导致跨区域数据共享面临“选择性开放”困境，制度供给滞后倒逼地方通过“政策洼地”争夺数字企业，形成区域间“逐底竞争”，与全域营商环境优化的整体目标产生价值背离。改革中，如何坚持“全面+特色”“共性+个性”，平衡“规定动作”“自选动作”之间的关系需要思考。目前矛盾分歧主要体现在：

一是标准化与个性化的冲突。上级政府提倡制定统一的数字化建设标准，确保各地技术应用的一致性。而地方政府既要遵循和执行上级的总体规划，又要结合实际灵活创新，在技术标准和流程设计上保留一定的自主权。二是资源分配与创新能力的平衡问题。上级政府拥有较多的技术和资源支撑，但是这些资源的分配往往难以契合地方实际需求，所辖政府部门通常会遇到缺乏资金和技术支持的困境。如何在有限的资源条件下开展自主创新，推动涉企服务的系统平台功能更加综合集成是地方政府面临的问题。三是数字技术“惯性”有可能阻碍创新。省级统建的平台系统有可能阻碍地市政府本地化开发应用，部分省级统建平台与地市级营商环境优化试点的改革事权还不匹配，事权多集中在省级及以上。如交通、医保、住房等领域的部分中央垂管数据和省级数据回流的力度、范围还不够，仍需省级部门加大对地方支持授权力度。

（二）组织惯性固化：部门壁垒阻碍服务场景创新

现行组织结构存在体制性惯性，科层制下的职责同构痼疾在技术应用中被放大，形成“数字烟囱”与“系统孤岛”并存的悖论。更深层矛盾在于部门权力数据化带来的“数字领地”意识，这种“数字利维坦”现象使跨部门协同多停留于技术表象，实为“物理整合”而非“化学融合”，难以孵化出真正意义的“一件事”场景。

数字技术赋能营商环境优化是一项多跨

协同、系统集成工程，涉及面广，工作量大，涉及改革办、政务办、营商办等多个机构。从工作进展看，个别部门改革任务落实的进度不一，一些部门统筹协调不够充分，跨部门事项清单梳理不够全面。传统权责分工和流程管理模式对多跨协同形成了阻力，科层制强调纵向分工，在此基础上形成了严格的流程管理和责任划分，而集成改革需要打破行政壁垒，实现横向协作，这在传统行政架构下较难实现。部门间缺乏有效协调沟通，易出现信息不对称、责任不清晰的问题，阻碍了多跨协同的顺利实施。一些改革模式及场景设计有待深化，体系架构和运行机制还需完善。比如，企业综合服务中心虽已引入多类服务板块及多元主体，但是多业务整合、多部门联动、多元主体参与等方面仍不到位，总体服务质效有待提高。

（三）供需结构失衡：数字化转型滞后于多元化需求

技术赋能的单维推进导致“供给侧狂欢”与“需求端失语”并存，这种供需错位折射出“技术中心主义”的治理偏差，数字平台更多承载政府内部考核指标，而非真实市场需求的传感器，忽视市场主体作为“体验者—参与者—共建者”的多重角色。数字化改革强调跨部门协作与服务标准化、集约化，而当前市场主体需求正朝着多元化和分散化的方向发展，政府集约化服务供给所“供”与市场主体所“需”存在错位脱节。

首先，传统政务服务模式偏重标准化流程，难以因应地区、行业、产业以及企业不同发展阶段的特定需求快速调整。例如，初创期企业有厂房租赁、融资、招工的需求，成熟期企业有增资扩产、土地空间、智能化改造的需求。其次，涉企服务数字化转型尚未全面实现。线上政务服务体系仍需完善，企业综合服务专区建设需要统筹。例如，全国范围内已建成统一的电子营业执照系统，但是跨界域应用电子营业执照尚未推广，企业在跨区域经营时无法

获得优质服务体验。此外，如何精准对接多样化、个性化需求仍是当前难题。专责机构企业综合服务中心建立在集约化服务基础上，需增强服务灵活性，推动增值服务与企业需求精准匹配，并动态扩展服务内容。

（四）治理范式桎梏：行政主导模式抑制多元主体跨界协作

现行数字化服务供给存在“三化”错配：功能设计行政化，涉企平台功能多数聚焦监管而非服务；需求响应迟滞化，对新业态服务供给反应缓慢；服务内容同质化，多数城市的惠企政策推送存在内容重叠。传统政务服务供给中，政府、市场、社会多元主体之间彼此孤立，未能做到协同治理。数字技术赋能营商环境优化不是政府单方面创新政务服务，而是强调政府侧、社会侧、企业侧的三侧协同，但目前各方在改革中的边界尚不清晰。

首先，政府和市场、社会缺乏有效合作渠道，社会力量难以充分参与改革。虽然有些地方已经尝试通过引入社会力量进行服务创新，但这种尝试还处于初期阶段，资源共享和协调机制不完善。其次，政府主导性强，而对社会力量引导和激励不足，这使得社会力量在涉企服务中发挥的作用有限，制约了整体服务供给的多样性和创新性。再次，主体跨界协作需要建立完善的机制来保障实施。当前政务服务体系仍由政府主导，社会参与合作渠道缺失，协作方式相对单一，仅是原有政务服务的升级版，对市场主体、社会组织的培育不足，社会力量参与的主动性不高，服务供给主体不够多元化，多元主体协同治理效果不佳。

（五）能力迭代迟滞：干部数字素养制约技术赋能创新

行政主体的数字素养技术效能发挥，当前改革暴露出“技术能力赤字”，一些涉企部门缺乏数字化思维与理念，数字素养与数字

治理能力参差不齐，难以胜任“数字技术+营商环境”的创新动议、开发部署、运营运维全过程创新管理需求。

一是创新动议阶段，技术融合思维滞后。由于数字化知识和经验不足，在规划改革顶层设计与实施架构之时，对技术特点与业务需求的融合缺乏深入理解，因而难以提出具有创新性、可行性和实操性的改革方案，导致技术应用与实际需求脱离。二是开发部署阶段，业务融合能力不强。一些职能部门缺乏用新技术解决实际业务问题的意识和能力，难以将数字技术与具体业务流程进行有效结合，致使新技术的嵌入无法助力业务创新，尤其是平台应用建设的时候往往缺乏跨部门信息共享与业务协同考量，导致多主体跨界协作治理不畅。三是运营运维阶段，数据融合能力欠缺。数据治理水平不足导致数据难以有效支撑决策，不仅削弱了数字技术应用效能，也使数字化改革红利难以充分释放。

五 迈向“嵌入式创新”：数字技术赋能营商环境优化的路径

以数字化理念和技术破解营商环境建设中的难题，必须坚持问题导向、需求导向，贴近市场主体关切，遵循技术应用与制度创新、主体行为的互动机制，设计系统性解决方案，在制度创新、场景优化、服务提效、主体协作、能力提升上持续发力，推动“技术—制度—行为”协同重构实现“嵌入式创新”，摆脱技术负能与耗能困境。

（一）健全顶层设计与标准规范，统筹全域建设与地方创新

构建中央与地方的协同治理框架，中央层面需明确数据确权、算法问责等基础制度，形成全国统一的数据共享标准和接口规范。同时，借助“政策试验—政策扩散”机制，建立“国家基础标准+地方特色模块”的弹性架构，在共性框架中预留地方特色创新空

间，允许在共性框架下嵌入个性化服务模块，实现中央政策刚性约束与地方创新柔性调试的有机统一。按照“统筹规划、一体贯通、统分结合、综合集成”的思路，系统构建营商环境创新体系，处理好顶层设计与地方创新之间的关系。

首先，顶层设计应明确数字营商环境建设的总体框架，为改革落地提供根本依据。出台《数字营商环境改革行动方案》，明确数字营商环境建设的发展规划、组织体系、标准规范、资金保障，建立省市县（区）整体联动机制。其次，构建强有力的统筹管理机制，省级层面出台制度规范强化地方政府之间、职能部门之间、政府与市场社会主体之间的协作共建行动，将其纳入地方考核指标作为激励。重塑政企互动与区域协作模式，构建多维度评价体系，借鉴长三角地区组态分析经验，建立包含数字基础设施、政务协同效率等指标的动态监测模型。再次，建强数字营商环境综合服务平台。通过一体化数字资源系统集成全省数字营商环境应用、数据、云资源、智能组件等，持续迭代升级跨层级贯通的一体化公共数据平台，构成改革的基础底座、数据中台。最后，顶层设计要在统筹规划与因地制宜之间取得平衡。确保在基础资源集约化、技术应用标准化和项目建设模块化方面保持一致，同时尊重本地特色和实际需求，在省级统一标准的前提下，允许各地因地制宜开展创新，推动各类数字系统、平台、应用“一地创新，全省共享”，避免低水平重复建设。

（二）明确部门权责，深化多跨协同场景应用

技术应用与制度创新需要依托特定组织结构实现，这里既包括成立新机构，也涵盖职责职权重构。作为一项系统性工程，数字技术赋能营商环境优化涉及诸多政府职能部门，需要各司其职、通力协作。

首先，成立数字营商环境改革领导小组，

办公室设在改革办，履行好数字赋能营商环境改革的牵头统筹职责，加强对涉企服务机构多跨协同场景应用探索创新工作的协调。发改委和营商办对标世界银行营商环境评价指标体系，探索创新跨部门、跨领域、跨系统业务场景，基于企业全生命周期推出“一类事一次办”的增值服务。

其次，做好数字营商环境评估指标体系设计与运用，定期对改革情况进行评估。政务办完善企业综合服务中心设置，叠加企业高频服务多跨协同场景，线下设企业增值服务专区，线上在一体化政务服务平台一窗集成，推动线上线下服务体系融合，优化政企交互体验。大数据局建强一体化服务平台，持续训练提升智慧治理系统的运算能力，健全规范标准，提高数据质量，确保应用安全，增强用户黏性。市场监管局以电子营业执照集成应用开发建设“企业码”，作为市场经营主体身份认证标识，与其他部门协作在政务、商务等领域开发“企业码”应用场景。经信局建立服务场景集成机制，聚焦企业最直接的需求，规范化梳理需求清单，形成增值服务清单，推动服务进驻中心、上架平台、赋能“企业码”。

最后，构建跨部门数据中台，将涉企服务拆解为微服务架构，支持按需组合形成“一件事”集成服务场景。按照“向前后端延链、拓链提升服务长度，审批叠加增值提升服务厚度”建设思路，围绕高频需求，打造一批业务逻辑相近的集成式服务场景；围绕个性需求，提供紧缺人才、优惠政策、融资贷款、科技创新等定制化服务场景。

（三）精准响应市场主体需求，创新增值服务供给

增值服务改革是对现有政务服务的升级，旨在推动从“可办”到“好办”、公共服务从“可用”到“管用”、智慧服务从“能用”到“好用”。

首先，构建“需求导向型”数字平台。

升级数字政府平台为“双向赋能系统”，在现有供给侧功能基础上增加需求侧交互层。开发“企业数字孪生”系统，通过归集市场监管、税务、社保等多维度数据构建企业立体画像，实现服务需求的智能预判。在省级平台重构时预留开放式接口，支持第三方服务机构接入特色服务模块。政府要以靠前思维预判企业之预判，增强与企业互动，挖掘企业需求，通过创新组建营商环境顾问团、体验官、联络站等模式，积极畅通政府侧和企业侧沟通桥梁，形成“决策前问需、决策中间计、决策后问效”闭环工作机制。

其次，建立企业需求动态感知机制。运用大数据和 AI 技术搭建“企业需求智能雷达”，通过政务服务平台、企业码、产业联盟等渠道实时采集企业诉求。结合行业生命周期理论，有针对性地提供个性化、定制化服务。在政务服务平台设立“企业需求直通车”模块，将企业满意度作为服务优化的核心指标。加快电子营业执照系统在全国范围的互通互认，实现跨区域业务线上办理。重点围绕土地、人才、金融、科创、能源等要素，全方位统筹资源，提供全要素增值服务。

最后，创新增值服务供给机制。丰富服务场景，优化交互体验，推动模块综合牵引归集，集成线上应用，打造统一办事入口，推动线上服务高效智能，将涉企服务以更快捷的方式提供给市场主体。建立“基础服务+增值服务”分层供给体系，基础层保障“一网通办”核心功能，增值层引入市场化专业机构。推行“服务订阅制”模式，允许企业按需组合政务服务模块。打造政策服务超市，试点“AI+政策计算器”，基于企业特征自动匹配可申报的优惠政策，实现惠企政策主动精准推送。

(四) 构建多元主体参与机制，完善跨界治理行动体系

数字营商环境建设的知识增长是“专业

主义”技术与“协作主义”治理的有机结合，政府应秉持开放思维，善用市场化方式解决问题，有效链接市场化、社会化服务机构功能，建强协同平台，拓展合作渠道。

首先，要将政府和市场、社会涉企服务资源系统集成成为超常规服务产品，通过制定政策和出台制度来搭建合作平台、明确行为规范，引导市场和社会组织在微观层面承接项目、衔接各方、提供服务，推动“政府+市场+社会”多元融合与共建共享。其次，明确各方的任务角色和责任，是实现不同主体高效合作的前提，政府做好规划和引导，通过服务事项清单管理，有效融合三侧资源，以企业综合服务中心为载体，以数字化营商环境创新为目标，构建凝聚力、跨界协作的涉企服务生态圈。市场通过合同外包、政策激励等方式，吸纳公司类服务机构与技术供应商，让专业的人干专业的事，如将企业前沿技术用于数字化营商环境系统、平台、应用建设。社会侧借助行业协会、智库机构等组织优势，充分调动信息资源力量，弥补政府与市场之不足，以共享先进知识的智力支撑为改革赋能。最后，要以服务导向取代监管本位，通过制度创新将行政权力清单转化为服务能力清单，建立政企需求动态响应机制，运用大数据精准识别企业全生命周期需求，优化涉企平台功能权重为“服务 70%+ 监管 30%”的黄金比例，引入政策沙盒机制，允许市场主体参与政策仿真测试，确保功能设计契合企业真实需求。

(五) 培育数字营商环境思维，提升技术与业务融合能力

加强干部数字素养与数字技能培训，以主体行为重塑助推技术嵌入与制度创新。

首先，以理念革新驱动认知升级，摆脱“表层智能化”困境。通过“分层培训+案例教学+实践演练”模式，以场景化工作坊模拟技术嵌入业务全流程，使干部直观理解风险预测模型等深度智能工具的价值，建立“技术—

业务”双向知识共享平台,引入技术专家参与政策设计,促进干部从“技术工具论”向“治理融合论”思维转变。其次,以能力重构推动技术穿透,破解三阶段融合瓶颈。在创新动议阶段,建立“技术可行性—业务适配性”双维评估机制。组建工作专班,运用敏捷开发方法迭代验证技术方案,确保顶层设计既具前瞻性又能精准对接企业需求。开发部署阶段需强化跨域协同能力,打破部门数据壁垒,构建跨层级业务中台。运维阶段重点提升数据治理能力,建立首席数据官制度,推行数据素养资格认证,并将数据资产利用率纳入绩效考核,倒逼干部增强数据治理能力。最后,以制度创新保障持续进化,防范技术异化。设立改革容错清单,对技术应用探索性失误实行尽职免责,激发基层创新能动性。建立技术效能动态评估体系,采用PDCA循环对平台应用进行持续优化。完善算法问责机制,要求关键政务算法通过伦理审查和第三方验证,确保技术赋能始终服务于公共利益。

参考文献:

[1] 习近平:《携手构建亚太命运共同体——在亚太经合组织第二十七次领导人非正式会议上的发言》,《人民日报》2020年11月20日,第2版。

[2] 徐浩、祝志勇、张皓成、郭志茹:《中国数字营商环境评价的理论逻辑、比较分析及政策建议》,《经济学家》2022年第11期。

[3] 付颖群、万佳佳、邓赞:《构建数字营商环境的内在逻辑及实现路径研究——以江西为例》,《中共南昌市委党校学报》2024年第1期。

[4] 高思新:《技术嵌入城市治理体系的迭代逻辑——以S市为例》,《江苏行政学院学报》2020年第6期。

[5][7] 简·芳汀:《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,邵国松译,北京:中国人

民大学出版社,2010年,第9、3页。

[6] 刘祺:《技术赋能、结构重塑与制度创新:基层数字政府改革的逻辑》,《中共天津市委党校学报》2022年第6期。

[8] 李秀峰:《制度变迁动因的研究框架——探索一种基于新制度主义理论的整合模型》,《北京行政学院学报》2014年第4期。

[9] 李伟:《政府监管的制度分析——一个结构、行为与绩效的框架》,《中共天津市委党校学报》2015年第6期。

[10] 李学:《组织行为与制度建构:非领导职务公务人员绩效考核影响因素探析——基于八省问卷调查数据的因子分析》,《社会科学》2012年第9期。

[11] 袁莉:《营商环境评价内容与标准——基于推动民营经济高质量发展的视角》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2020年第10期。

[12] 《浙江省促进民营经济高质量发展若干措施》,《浙江日报》2023年10月21日,第5版。

责任编辑 余茜

新视野

创刊号

2025年第5期(总第251期)

2025年9月10日出版

(1984年创刊·双月刊)

主管主办/中共北京市委党校(北京行政学院)

编辑出版/《新视野》编辑部

主 编/马相东

地 址/北京市西城区车公庄大街6号

邮政编码/100044

电话(传真)/8610-68007097

电子信箱/xinshiye@bai.gov.cn

网 址/http://www.bai.gov.cn/

国内发行/北京市报刊发行局

国内邮发代号/82-544

国外总发行/中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

国外发行代号/6313BM

广告经营许可证/京西工商广字20170203

印 刷/北京奇良海德印刷股份有限公司

ISSN 1006-0138



9 771006 013257

来稿凡经本刊录用,如无特殊声明,即视做投稿者同意授权本刊及本刊合作媒体复制、发行及进行信息网络传播。著作权使用费与本刊稿酬一并支付。

ISSN 1006-0138

CN11-3257/D

定价/10.00元



本刊公众号