

# 对内蒙古优化营商环境的几点思考

■ 郭晨 赵琳

**摘要：**营商环境是发展环境的重要内容，是一个地区经济软实力和综合竞争力的集中体现。营商环境不佳已经成为制约内蒙古自治区高质量发展的严重问题。内蒙古自治区政府在“十四五”开局之年把优化营商环境作为重点大事来抓，通过净化政治生态，深化专项整治，破除落后陈旧思想观念，增强广大干部市场意识、服务意识、法治意识和诚信意识，为企业群众解决实际需求，扎实推进自治区营商环境持续全面优化。

**关键词：**营商环境 服务意识 高质量发展

现代市场经济的发展已不再是单纯总量意义上的扩张，形成了以地理位置、资源禀赋等比较优势为主要特点的各个区域性市场，且区域间发展呈现出越来越明显的差异，这些差异最终落脚于营商环境间的对比。按照世界银行的定义，营商环境是指市场主体在准入、生产经营、退出等过程中涉及的政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等有关外部因素和条件的总和。对于一个区域而言，如果其市场发育不够完善，市场主体数量不多、规模不大，市场竞争不够完全、不够充分，产业及企业组织现代化程度较低，企业家群体市场意识不强，那么这个区域的资源配置和财富创造效率必然是低下的，其营商环境也必然是不利于市场主体发展的。因此，营商环境的优化过程，实质上也是市场主体不断壮大发展的过程，是区域市场不断进化与完善的过程。

## 一、优化政策环境

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。构建新发展格局既是发展问题，更是改革问题，必须运用改革思维和改革办法，形成充满活力的市场主体，建立有效的激励机制，营造鼓励创新的制度环境，扫除观念和利益羁绊，破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，形成高效规范、公平竞争、充分激发国内大市场的潜力，形成供需良性互动，不断增强消费对经济发展的基础性作用。

党中央、国务院高度重视营商环境建设，习近平总书记多次就营商环境发表重要论述，强调“在关键环节和重要领域加

快改革步伐，不断完善市场化、法治化、国际化的营商环境”。

2019年10月22日，国务院印发《优化营商环境条例》，自2020年1月1日起施行，要求各地区各部门采取切实有效的措施，将各项规定落到实处，这是我国首次专门针对营商环境制定行政法规。2020年7月15日，国务院办公厅印发《关于进一步优化营商环境更好服务市场主体的实施意见》，为持续深化“放管服”改革优化营商环境，更大激发市场活力，增强发展内生动力，提出了6个方面共20条具体措施。2021年1月4日，国务院常务会议提出着力优化营商环境的四大举措，进一步打通落实堵点，提升营商环境法治化水平。目前，国家层面出台了30余项政策助力营商环境优化建设。

在此背景下，内蒙古自治区积极推进优化营商环境举措。2020年6月17日，内蒙古自治区人民政府制定印发了《内蒙



古自治区优化营商环境行动方案》，围绕企业投资生产经营等全生命周期，制定了涵盖企业各类事项办理、政务服务等 20 个方面工作，拟用 2 年时间完成方案确定的各项任务，为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。2020 年 9 月 17 日，民革中央助力内蒙古产业发展招商引资项目在呼和浩特市举行签约仪式，石泰峰书记强调全区各级各部门要竭诚为所有来内蒙古投资发展的企业创造良好环境，坚决兑现承诺的政策和事项，主动解决遇到的困难和问题，当天签约和意向签约项目 182 个，合计总投资额超过 4653 亿元。

2021 年 2 月 18 日，内蒙古自治区召开优化营商环境大会，自治区党委书记石泰峰指出，自治区党委和政府要把优化营商环境

作为“十四五”开局之年的一件大事来抓，内蒙古各类市场主体现在最关心，反映最强烈的就是营商环境问题，营商环境也是影响内蒙古地区形象最突出、制约高质量发展最严重的问题。因此，要以更大力度和过硬举措、惩治与教育引导并举，以壮士断腕的决心和勇气破除思想观念障碍、扫除营商环境乱象。3 月 18 日，内蒙古召开助力自治区营商环境持续全面优化新闻发布会。自治区发改委、财政厅、公安厅、检察院、市场监管局、交通运输局等部门纷纷出台惠民利企政策，优化营商环境。

通过一系列优化营商环境的举措，2020 年，全区新增减税降费 310 亿元，提前完成国家下达的民营企业中小企业无分歧账款应清尽清任务。金融支持实体经济力度不断加大，按可比口径

计算，社会融资规模增量 2139.4 亿元，是 2019 年增量的 1.4 倍，企业中长期贷款余额增长 6%，占企业贷款余额的 71.3%，为历史最高水平；全部企业贷款加权平均利率 5.12%，较年初下降 0.29 个百分点，企业直接融资 2593 亿元、增长 39.6%；优化外汇政务服务，整合现场执法项目，压缩率达 60%，避免多头重复执法，减少对市场主体正常经营的影响，最大程度便利市场主体。营商环境不断优化，企业开办时间压缩在 3 个工作日内，政府投资类项目审批压减至 90 个工作日内，自治区本级行政权力事项网办率达 91%。截至 2020 年 12 月末，全区共有市场主体 226.5 万户，增长 7.2%。内蒙古政府各部门在优化营商环境的努力中取得了不小的成绩，但同时也应该看到，内蒙古营商环境中

许多老的痼疾依然存在，壮士断腕的决心意志依然不能松懈。

## 二、内蒙古营商环境存在的问题

(一) 服务型政府建设有待进一步推进

服务型政府建设推进缓慢，部分政府工作人员思想仍比较保守，更多作为管理者身份对企业进行管理，而未能以服务者的身份切实服务企业。实际管理中，还可能受“官本位”思想、行政壁垒等影响，相关政府部门权力意识和条块分割较为明显，部分干部主动担当作为意识和业务能力不强，同时受制于现实中各级政府财政收支和债务压力较大，一些配套政策无法完全或及时跟进，导致企业有时难以适从甚至陷入困境。在惠企政策的具体落实过程中，也存在着落实难的问题，政策解读把握不同，实施标准有差别，不同政府部门工作人员对政策理解不同等，都可能成为制约企业享受政策红利的因素。

(二) 存在“多头监管”和审批与监管脱节的现象

虽然各级政府不断推动“放管服”，简政放权，优化营商环境，但是核心监管审批权力并没有下放，甚至存在部分监管领域检查频次过高，多头执法、重复执法的现象，反而加重了企业应

对检查的负担。同时，当前许多行政审批权限虽然下放、市场准入限制也有所开放，但由于监管力量薄弱，加上监管技术相对滞后，办事人员专业水平层次不齐，监管的行业标准不明确导致事中事后监管相对滞后，出现了部分权限“放得开，管不住”的现象。

(三) 数据信息共享难，社会信用体系建设滞后

数据信息不能有效共享已成为制约自治区营商环境的短板。由于缺乏顶层设计和充足的资金支持，多部门数据信息互联互通程度较低，“信息壁垒”和“信息孤岛”现象仍未能消除。受数据信息共享难制约，企业无法即时获得想要的的数据信息，亦或是获得数据信息流程复杂困难；企业在办理某些业务时需要向不同部门重复提报资料，加大企业负担；政府难以建设实时的，涵盖企业开办和注销、监管信息、税务信息、财务信息等全方位的企业信用评价体系；社会信用体系建设滞后，信用修复、行业信用监管、信用服务等相关数据归集难，审批承诺制改革可能流于形式，企业信用贷款难、额度小问题就会依然存在，融资难、融资贵现状也难以扭转。

(四) 人才“引不进”“留不住”问题突出

内蒙古地处边疆地区，地

方高校建设相对落后，自身人才培养不足，同时人才招引渠道狭窄，招引政策吸引力不够，难以招引来高端人才；由于缺少综合性的人才供需平台，企业和人才的需求信息交流受到制约，双方难以通过供需平台进行双向选择。同时，留住人才难，由于地方发展空间有限，导致企业需求与人才自身发展需求之间存在较大落差。人才自身发展需求与城市吸引力、学术环境、企业发展前景、企业管理模式、企业文化、个人提升空间和物质待遇等密不可分。因此，能否引来人才并留住人才不仅仅是企业自身的问题，也是整个经济社会发展面临的问题。

## 三、对内蒙古优化营商环境的几点思考

(一) 转变观念，强化市场意识和服务意识

营商环境问题的存在归根结底是思想观念的陈旧落后，要存根源上解决营商环境突出的问题，就要在破除陈旧思想上狠下功夫，增强全区干部和工作人员的市场意识、服务意识、法治意识和诚信意识，从企业和群众的实际需求出发帮企业解决问题，自觉按照市场经济规律开展工作。要将规制惩戒和教育引导相结合，在坚决和污染营商环境的

不良作风作斗争的同时，有针对性地为广大干部进行思想教育和引导，端正广大干部的发展观、权力观和群众观。在此基础上深入推进简政放权，全面推进市场准入负面清单制度，清理多头重复审批，下放权力，努力营造公平竞争的市场环境，加强诚信政府、服务型政府建设。

（二）因地制宜，解决好存量问题与增量发展的关系

优化营商环境是一个系统性的工程，不可能一蹴而就，在积极推动各项优化举措的同时，也应该结合内蒙古当地实际，避免旧问题引发新压力。比如，既要在减税降费支持市场主体，也要关注内蒙古债务压力，处理好存量和增量的关系。目前，内蒙古各级地方政府均面临着较为沉重的化债压力，存量债务困难对增量支出具有显著的挤出效应。同时，在后疫情时期经济复苏发展和高质量转型发展需要宽松的政策环境，市场主体需要持续的减税降费政策支持，各级地方政府需要在过紧日子的前提下，统筹规划，注重科学论证，做好政策的顶层设计，平衡好存量问题与增量发展之间的关系，以发展带动存量问题有序化解，促进增量结构合理构建。

（三）推动有效市场和有为政府更好结合

政府建设有效市场就是要充

分发挥市场资源配置的作用，提升资源利用的质效，促进各行业形成良性竞争，从而激发技术、服务创新改进，推动社会经济的全面进步。在这个过程中，各级政府首要转变的是思维方式，通过借鉴发达国家和地区的先进经验，变传统管理型政府为服务型政府，在搭建环境、构建平台、提供基础设施服务等方面做好保障和政策引导，在招商引资方面严密论证信守承诺，不断形成对资本、高端人才等优质资源的吸引效应。

在财力有限的条件下，对支出项目统筹做好价值排序，把握好“为”的尺度，实现有为既有形又无形的辩证统一。市场是一只无形的手，其作用的发挥在于自发机制的调节，不被干涉是其发挥作用的重要保障。政府是一只形的手，可以利用各种工具和手段进行有目的的干预，但其为有形而不刻意、产生帕累托改进而不以牺牲其他主体利益为代价才是有为的要义所在。

（四）做好供给侧和需求侧的有效对接

中央经济工作会议要求，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环

节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能。当前持续深化“放管服”改革，优化营商环境，在方式方法上，尤其要从供给和需求的有效对接和动态平衡上动脑筋，政策的出发点和落脚点要以市场需求为导向，关注微观市场主体和老百姓的利益诉求，切实解决实际问题，解决各领域各环节长久以来存在的问题和困难，能够让微观主体切身感受到政策执行效果，才是评价营商环境的最重要指标。■

#### 参考文献：

[1] 胡兴旺，周森. 优化营商环境的国内外典型做法及经验借鉴 [J]. 财政科学, 2018, (9).

[2] 孟青龙. 内蒙古服务融入新发展格局的突破口 [J]. 北方经济, 2021, (4).

[3] 拓俊杰，赵渊. 对“放管服”改革背景下优化内蒙古营商环境的思考 [J]. 实践, 2021, (4).

[4] 杨文彬. 浅析市场监管对市场配置资源的影响及建议 [J]. 中国市场监管研究, 2019, (3).

（作者单位：中国人民银行呼和浩特中心支行）

责任编辑：张莉莉