

# 内蒙古优化营商环境的关键在于抓“项目”

■ 王晓明

**摘要：**本文基于近几年持续开展的针对内蒙古企业发展情况、企业家发展需求以及营商环境等问题的跟踪研究，结合当前内蒙古营商环境出现的新情况、新问题进行了进一步的深入调查，梳理和总结出当前内蒙古营商环境方面存在的主要问题及其原因，得出内蒙古优化营商环境的关键在于抓“项目”的结论，并有针对性的提出内蒙古应围绕“项目化”，聚焦阳光化、便利化、国际化、法治化、数字化，打造更优的营商环境的对策建议。

**关键词：**内蒙古 营商环境 高质量发展

## 一、内蒙古优化营商环境的紧迫性和重要性

近年来，以习近平同志为核心的党中央高度关注营商环境。好的营商环境到底有多重要？习近平总书记指出：“投资环境就像空气，空气清新才能吸引更多外资”“营商环境就是生产力，优化营商环境就是解放生产力、提升竞争力”。内蒙古的营商环境表现如何？根据北京大学光华管理学院发布的《中国31省份营商环境研究报告2020》显示，内蒙古营商环境指数为44.97，全国排名第25。横向比较，在华北地区垫底，华北地区营商环境均值为55.13；在黄河流域生态保护和高质量发展战略中排名靠后，沿黄九省营商环境均值为50.88；在西部地区和丝绸之路经济带中也垫底，均在均值以下，西部12省营商环境均值为48.74，丝绸之路经济带13省营

商环境指数均值为46.60。

总体而言，无论是总体排名，还是横向比较，内蒙古营商环境均处于落后水平，已经严重制约了内蒙古经济社会的高质量发展。正如2021年2月18日，内蒙古自治区党委书记石泰峰在全区优化营商环境大会上指出的一样，“当前内蒙古营商环境问题已经成为开启全面建设社会主义现代化新征程、深化改革开放、加强法治建设和党的建设、净化和修复政治生态非解决不可的问题。”

## 二、内蒙古优化营商环境方面存在的主要问题及原因

### （一）简单、刚性执法倾向突出，容错机制不足

在多次的调研走访中，有部分企业家直言对执法部门心存恐慌，一些执法人员不顾实际“一刀切”，将执法变成“只罚”。一家制造业企业谈到由于对环保

业务不熟悉，在引进设备、寻找第三方检测机构、处理固废等方面花了大量精力。还有一些化工类企业集中反映因行业管控遭受的处罚最多。按照环保部门严格要求，生产危废品、零排放产生的物料，是不能轻易处置的。企业表示对于危废品的处置让他们左右为难，一方面危废品处置成本较高，增加了企业综合生产成本；另一方面，个别时期企业根本找不到回收处理危废品的企业或个人，只能选择暂时放置的办法，变成了被动的不处理，最终的结果是企业因此而受罚。基层环保部门对此也了解实际，面上也表示同情，但最终只能按照政策规定进行处罚。

“一刀切”表面上看是严格执法，实际上反映的是一些执法部门没有帮扶企业的诚心，既不引导、也不提醒；反映出一些领导干部和执法人员防止被追责的“防御性”动因，同情而不作

**基金项目：**本文系内蒙古第四次全国经济普查重大课题：“十四五”内蒙古创新驱动高质量发展的路径与支持政策研究”阶段性成果，编号：NMJPC04。

为；反映出一些领导干部和执法人员对标准、政策的了解有限，缺乏精准施策的能力和水平。

(二) 政策门类多、落地难，执行细则与配套措施不到位

目前，各地出台诸多政策法规，企业家直言没有精力也没有相应团队去集中解读。特别是中小企业认为政策门槛较高，获得感不强。例如，一些企业反映，当地没有政策性融资担保公司，无法为资信不足的企业提供低成本的担保增信服务，他们享受不到政府提出的降低融资成本的政策。此外，不少政策是原则性的，没有执行细则、配套措施，不是政策不落实而是落不实，文件空转、政策悬空，“看得见，摸不着”。比如有农牧民专业合作社反映，金融机构发放的支农贷款大多为纯信用贷款，而不是抵押质押贷款。而纯信用贷款授信额度较低，根本无法满足他们扩大生产经营规模、延长农牧业产业链条等方面的用款需求。解决这类融资难题需要配套建立完善农村产权抵押登记服务体系、价值评估体系、流转交易体系，才能推进有效的抵押质押融资。

总体而言，市场主体的最大诉求是期盼政府加大政策供给、强化细化配套政策落实，为其发展“添油加力”。有政策是好事儿，但在政策信息获取上，希望能够“像淘宝一样方便，像百度一样便捷”；在政策享受上，能

够实现公平公正、大小企业一视同仁；在政策执行上，前后政策要有衔接，并且稳定，给予企业一定的过渡缓冲期。

(三) 服务被动、审批缓慢，简政放权不充分

调研中许多企业反映，部分工作人员服务意识不强，部门与部门之间有时还存在相互推诿、扯皮现象，让企业“无所适从”。企业一旦有不熟悉或者疏忽的流程，办一件事就要跑多个部门、多个地点、多头准备材料，全流程下来耗时过长，造成项目审批缓慢。政府诚信也与企业期望有距离，比如历史遗留的证照不全问题迟迟得不到解决，企业办证的焦急心态往往最终就变成了对基层部门政务服务的不满心态。此外，企业反映有些项目审批严重拖沓，例如林地、土地审批两三年批不下来，基层部门给予企业的答复是审批在他们这里早已经通过了，是上级单位没有批完，企业对此只能“翘首期盼”。

被动服务的导向下，造成形式化动作很多。会议多、检查多，统计报表多，企业感受是“门好进、脸好看、事难办”，没有围绕企业需求实现统筹、通畅。实际原因是简政放权不充分，主要部门行业本位主义严重，放虚不放实，放权不同步，你放我不放，对应当由上级部门行使的责任大、风险高的职权，以“属地管理”为由把任务和责任转嫁

给基层，对基层接不住、管不好的事项一放了之，对基层存在的困难更是不研究、不协调、不解决，最终刁难的还是企业。

(四) 以权谋私、滥用职权事件频发，权力监督和制约机制不足

目前，各地区推出优化营商环境一系列改革举措，包括“零跑腿”服务，面上是审批部门帮助企业“代办”“领办”业务，让企业“零跑腿”地享受一些审批服务，改革的口号喊得很响。但在实际操作中，部分公职人员私底下却吃拿卡要，送礼的审批就明显快，无动于衷的审批就慢。部分中小企业还表示，有些公职人员甚至将正常的政策帮扶视为一种“恩赐”，好的政策藏着掖着，明里暗里摆出一副“吃拿卡要”的姿态。如果这些企业不意图、没有送礼，只能看着这些政策和服务叠加在大企业和其他企业上，想拿政策很难。此外，还有一些职能部门的“一把手”和领导干部借其职权搞暗箱操作和利益输送，看准的项目一路绿灯，没看准的项目即使对地方对企业有明显收益也不许上马。

本是为企业发展保驾护航的主体，现实中却成了影响企业的投资运营、破坏亲清正商关系的罪魁祸首，反映出一些职能部门和责任领导纪律规矩意识淡薄、依纪依法办事的底线红线形同虚设，不知敬畏、失职失责、胡乱作为；反映出有的领导干部与企

业家交往没有分寸，拥权自重、以权谋私、滥用职权。背后深层次的原因是监督没有同步，权力监督和制约机制不足。

### 三、内蒙古优化营商环境的若干建议

“十四五”时期内蒙古发展将进入全新阶段、高质量发展阶段。这一阶段内蒙古要实现高质量发展需要逐一解决摆在我们面前的各类问题。而营商环境问题是各类市场主体反映最强烈、影响地区形象最突出、制约高质量发展最严重的问题，已经成为开启全面建设社会主义现代化新征程、深化改革开放、加强法治建设和党的建设、净化和修复政治生态非解决不可的问题。本文认为，优化营商环境的关键在于抓“项目”，优化营商环境的所有举措都要以市场主体需求为导向来展开。因此，内蒙古应以市场主体需求为导向，通过“项目化”方式，深度聚焦阳光化、便利化、国际化、法治化、数字化的基本方向，持续推动营商环境的整体优化。

（一）努力营造“阳光化”，构筑风清气正的政治生态环境

“阳光化”是营商环境优化的重要特征。阳光照耀不到的地方，必然会滋生阴暗和腐败，进而会损害市场主体的利益，影响经济的健康发展。因此，风清气正、“阳光化”的政治生态

环境，带来的不仅是廉洁，更是效益。围绕着让市场主体满怀信心，让干部真干事、敢干事、干实事，构筑风清气正的政治生态环境，需要着重做好以下几点：一是强化制度规范。建议尽快出台操作性强的政企交往的“正面清单”和“负面清单”，形式主义、官僚主义定量和定性规定和清单，尤其是就监督检查过多、过度留痕、滥用属地管理等重点问题作出具体规范。健全容错免责机制，容错免责重点向基层倾斜，免责条件要细化和具体化，既要避免领导干部推诿扯皮和不作为，也要信任干部，鼓励领导干部敢于作为。二是加大监督问责力度。应当加强重点领域党风廉政建设监督，重点加强对“一把手”和领导班子的监督，规范领导干部家属从业行为。根据不同职能部门责任清单，强化责任认定细则，坚持权责对等，合理分解科学配置权力，坚持用权受监督、失责要问责、违法要追究，把正风肃纪反腐工作进行到底，为净化和修复全区政治生态提供保障。三是丰富监督手段。建议设立营商环境监督员，并聘请一定比例的重点项目负责人作为营商环境监督员挂牌上岗，参与营商环境的相关问题调查，监督相关执法、执纪部门。动员监督员按季度填报、汇报营商环境的问题线索。要畅通信访举报渠道，建议在电视、网站、公众号等各类媒体和政务服务大厅宣传

公示来访地点、来信举报地址、举报电话等信息，扩大社会知情面，广泛收集反映的问题和意见建议。四是加强诚信政府建设。定期有针对性地开展招商人员学习培训，不断提高政策执行水平和效果，确保政策执行不出偏差，各类合同、协议签署规范，不遗留问题。推动领导干部走进企业向企业学习，吃准摸透企业需求，政务服务和要素供给尽量“要想到企业前面去”。实施项目全程跟踪服务，把服务由项目引进阶段向项目落地、建设、生产阶段全链延伸，强化项目落地的实效。

（二）全面覆盖“便利化”，构筑畅通高效的市场准入环境

优化营商环境的第一要务是“便利化”。突出“便利化”就是要围绕市场准入纵深推进政府权力“瘦身”和责任“加身”，用政府权力的“减法”和责任的“加法”换取激活市场主体活力的“乘法”。以市场主体需求为导向全面覆盖“便利化”需要着重做好以下几点：一是推进指标、标准升级。坚持全面对标世行评价标准，因地制宜实现标准升级。例如，除地区个别特殊项目审批办理时间沿用“工作日”的提法外，其他指标均由“工作日”变为“天”，由于1个工作日相当于1.4天，因此时间要求更高，提升了为企业服务效率。二是要深化商事制度改革。在多证合一、证照分离的基础上，进一步



推进商事登记全程电子化改革，加速推行一照一码、证照联办，实现全区商事登记模式标准化。三是实施企业办事减半工程。进一步提升企业到政府办事效率，努力实现涉企事项减半、流程减半、材料减半、时间减半、收费减半，真正为企业减负松绑。四是简化企业开办流程。进一步优化企业实现基本经营条件所必需的办理手续和办理环节，压缩企业缴税、社保登记、公积金业务流程，简化公章刻制手续等。在全区范围内推动审批部门“领办”“代办”服务，解决企业“办照容易办证难”的问题。五是强化事中事后监管。在简政放权的基础上，建立以社会信用体系为基础的事中事后监管制度，在“放得更开”的同时，要注重“管得更好”，推动监管重心从“严进宽管”向“宽进严管”转变，重

点把市场管住、管好，促进项目落地。

（三）更加突出“国际化”，构筑兼容并蓄的对外开放环境

“国际化”是推动营商环境迈向更高水平的重要途径，也是将营商环境优化、“放管服”改革向纵深推进的重要目标导向。瞄准“国际化”就是要围绕进一步扩大对外开放，全方位地推进企业跨境贸易和投资便利化的总要求，重点做好以下工作：一是全面放宽外资准入。借鉴上海和浙江实践经验，全面实行准入前国民待遇加负面清单的外资准入制度，放宽重点领域外资准入限制，对负面清单以外的外商投资项目一律实施备案制管理，进一步简化备案手续和办理时限。列出重点领域对外开放路线图时间表，增强开放可预期性。拓展民间投资空间，持续加大民航、

铁路等重点领域开放力度，部分垄断行业通过混改积极引入民间投资。二是全面推广“单一表格”“一窗受理”模式。在融合对接国家国际贸易“单一窗口”标准版的同时，大力推动内蒙古国际贸易“单一表格”“一窗受理”特色版向大宗商品交易、跨境电商、航空维修、资质许可、缴税退税、金融保险等贸易全链条覆盖。三是全面落实通关便利无纸化改革。深化通关便利化改革，推动通关流程由“串联作业”转为“并联作业”，积极推广应用“自主报税、自助通关、自动审放、重点稽查”的自助通关模式。四是加快构建境外投资经贸合作伙伴网络。健全贸易合作促进机制，大力支持外贸企业和跨国公司融资，积极鼓励外资企业在区内搞研发创新合作试点。大力支持外贸企业融资，创新进口

信用保险服务。

(四) 精准推向“法治化”，构筑规范公平的市场竞争环境

“法治化”是构筑规范公平的市场竞争环境的重要保障。加强“法治化”就是要坚持运用法治思维和法治方式推进立法执法，促进治理模式转变和治理能力提升，为市场主体创造一个运营规范、公平公正、阳光透明的发展环境。一是要加强法制建设。加快优化营商环境各项配套方案的立法进程，尽快出台相关制度，同时围绕社会信用体系、行政扁平化管理、市场综合监管等重点领域，研究制定一批地方法规标准，形成“1+N”法制框架体系，进而把规范、公平、公正、保护等原则贯彻到立法、执法、司法、守法各个环节。二是要加强政企合作。例如，企业家组织与公检法等部门的合作。建议以工商业联合会为依托，在全区各级工商联、商会机构、大型民营企业中设立“检察院工作室”“法院工作室”“警务工作室”等，加强企业的法律保障。三是加快“智慧法院”建设。不断完善智慧服务、智慧审判、智慧执行、智慧管理，推动涉企诉讼服务和审判辅助智能化。打造互联网法院示范基地，并在全区范围内大力推广，进一步提升互联网治理能力，加快实现互联网案件办理全程“数据跑腿”，市场主体“一次都不用跑”。四是加大产权保护力度。建立健全信

息化、长效化产权保护机制，整合知识产权信息平台、产权交易平台等，建立集监管、执法、服务于一体的全区统一的产权保护信息管理平台，利用“互联网+”提升产权保护效率和水平，精准保护企业家财产权、知识产权、经营自主权等合法权益。

(五) 着力突破“数字化”，构筑便捷透明的政务服务环境

“数字化”是推动营商环境优化的重要内容，也是以市场主体需求为导向进一步简政放权、深化“放管服”改革的重要依托。突破“数字化”就是要围绕政务服务，倒逼和撬动政府数字化转型，为市场主体营造一个便捷透明的政务服务环境，在提升服务质效上不遗余力做“加法”。一是优化平台功能。要进一步优化政务服务网的功能，加快建设和整合政务云平台和大数据中心，形成全区政务数据“一张网、一朵云、一中心”的平台架构，实现政务服务“一站式”功能，全面推动数据围绕着市场主体跑腿，为项目跑腿。加快推动公用企事业单位报装、查询、缴费以及新增、扩容改装等业务办理事项、办理系统与政务服务网的全面对接。二是推动数据共享。要统筹推进数据资源“上下互通、左右共享”，实现自治区、盟市、旗县三级“最多跑一次”事项数据、“一件事一次办”事项数据、跨部门联办事项数据的全面共享，推动政务服务事

项“就近可办”“一次办好”。此外，深化企业年报数据共享，税务部门、人社部门、住建部门将企业税务、公积金、社保等数据共享至市场监管部门，减少企业重复填报内容。三是强化数据应用。进一步推动政务服务向“掌上办”延伸拓展，提升“蒙速办”APP为企业服务事项的数据应用事项和水平。进一步推动“互联网+政务服务”应用场景创新，重点在经济监测、市场监管、社会治理、环境保护、政府运行等领域开展示范应用。积极运用大数据、云计算等技术手段提升政府监管能力，建立监管事项和监管内容的数字化台账。探索推进一企一档建设，为下一步有针对性地服务企业、为企业提供精准帮扶打好基础。■

#### 参考文献：

[1] 董志强,魏下海,汤灿晴.制度软环境与经济发展——基于30个大城市营商环境的经验研究[J].管理世界,2012,000(004).

[2] 王晓明.努力营造市场化法治化国际化营商环境[J].内蒙古日报,2021.

[3] 王晓明.发力优化营商环境激发市场主体活力[J].内蒙古日报,2020.

[4] 王晓明.大力弘扬新时代企业家精神[J].内蒙古日报,2020.

[5] 王晓明.内蒙古民营经济高质量发展面临的突出问题及对策研究[J].实践(思想理论版),2020.

(作者单位：内蒙古党校经济学教研部)

责任编辑：张莉莉