

纵深推进“放管服”改革 持续优化内蒙古营商环境

李利芳

摘要：近年来，内蒙古推进“放管服”改革，优化营商环境取得了积极进展，但对标先进地区还有很大差距，而且各盟市优化营商环境的进展情况参差不齐，推进不均衡问题较为普遍。本文在剖析目前内蒙古推进“放管服”改革、优化营商环境中存在的主要问题的基础上，针对问题进行对策探析，以进一步深入推进“放管服”改革，持续优化营商环境，助推自治区高质量发展。

关键词：“放管服”改革 营商环境 高质量发展

内蒙古营商环境的优化对祖国北疆的稳定繁荣发展意义重大，对促进内蒙古走生态优先、绿色发展的新路子，实现高质量发展发挥着基础性推动作用。近年来，内蒙古深入推进“放管服”改革，优化营商环境取得了较为显著的成效。简政放权的力度不断加强，截至2020年底，自治区本级行政权力事项压减71%；政务服务明显改善，完成了与国家一体化政务服务平台的对接，“蒙速办·四办”（一网通办、掌上办、一次办、帮您办）功能不断加强，事项平均办理环节、平均办理时限、平均申请材料数量均呈下降趋势；监管得到强化，完成与国家“互联网+监管”系统部分任务的对接，建设全区统一的政务服务“好差评”系统，企业和群众的体验感、获得感有所增强。但我们也应清醒地看到，内蒙古优化营商环境的滞后性，如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，内蒙古在31个省份中排名第25位，

位于落后等级，不仅低于全国平均水平，而且低于西部地区平均水平。研究报告为我们提供了参考，内蒙古应正视差距，找准存在的主要问题，扬长补短，进一步纵深推进“放管服”改革，持续优化营商环境，助推自治区高质量发展。

一、内蒙古推进“放管服”改革，优化营商环境存在的主要问题

（一）沉痾旧弊未根除，思想观念革新新滞后

内蒙古推进“放管服”改革，优化营商环境工作存在上热下冷、冷热不均的现象，上面推一推，下面动一动，上面不推，下面不动，存有“怕、等、看、假、庸、散”的思想，一定程度没能形成全区一盘棋的合力，使整体工作成效打了折扣。部分领导和工作人员“官本位”思想仍然严重，在推进“放管服”改革中，没能很好地由管制向服务转变，主动靠前服务意识不强，

态度上亲和力不够，习惯当管理者，不习惯做服务员，工作消极懈怠，很少能主动深入企业了解情况，帮助企业排忧解难。有的干部思想革新滞后，落实政策不够灵活，解决问题的思路有待创新。有的干部和工作人员明哲保身，担当精神不够，忽视“法定职责必须为”，宁可与企业家“背靠背”让人说与企业家不“亲”，也绝不让人怀疑与企业家不“清”。有的领导干部甚至继续无视党纪国法的基本红线，违反“法无授权不可为”原则，将适用于企业和群众的“法无禁止皆可为”原则用于行使行政权力上，“吃拿卡要”的现象依然暗流涌动，甚至打着与企业家构建“亲”的关系名义，实施“替老板上任”“与企业家勾肩搭背”等严重违法违纪行为，给内蒙古优化营商环境造成了很强的负面效应。

（二）简政放权仍不彻底，市场主体赋能不够足

权力下放不彻底、不同步的问题在内蒙古依然比较突出。一

些部门存在行业本位主义，不愿放弃既得利益，下放权力仍然不够到位，放虚不放实，放权含金量低。再者，各部门放权不够同步协调，你放我不放，造成审批回流的现象。基层“接不住、用不好、办不了”的问题依然普遍存在，有些上级部门把行使责任大、风险高的职权下放给基层，对基层接权和用权存在的困难不研究、不协调、不解决，使政务服务向基层延伸受限。

内蒙古很多地区有部分权力还在厅外运转，已进驻政务服务大厅的部分单位“人进事不进、事进权不进”，政务大厅有的窗口仅有“收发室”“中转站”功能，存在窗口受理审批、局内研究事情、工作人员跑路多现象，限制了“一站式”服务效能的发挥，严重影响审批效率的进一步提升。在简政放权整体协调推进中，部门间工作衔接不够畅通，依然存在相互推诿、扯皮现象；有的部门依然存在隐性增加审批条件和材料、提高审批门槛的问题；涉及跨层级审批事项，需要上下级层层沟通协调，往往需要的时间更长，有些项目甚至拖了好几年都没有审批下来，让企业和群众“望而生畏”“无所适从”。层级以及部门间削权让利、格局调整、自我革新的力度还不够，“牵一发动全身”、刀刃向内的改革任重道远。

（三）以信用为核心的监管体

系尚未健全，监管质量亟待提高

1. 依法监管、公正监管水平有待提高。重审批轻监管的惯性在内蒙古依然存在。审批与监管之间尚未形成有效的反馈协同机制，没有做到审管无缝衔接。审管分离的原则下，事中事后监管的意识和效力亟待加强。实际的监管执法工作中，一方面，不能依法监管、随意粗暴执法的现象还时有发生。如有些企业反映在涉案财产方面，存在随意扩大查封、扣押、冻结范围的情况；另一方面，公正监管执法水平低，存在执法“一刀切”问题。对市场公平竞争维护不力，低水平竞争、不正当竞争普遍存在，使部分市场主体尤其是民营企业的合法权益没能得到公正保护。

2. 以信用为核心的监管制度机制不够健全。现阶段内蒙古政府监管仍主要以处罚为主，信用监管还未发挥基础性作用。社会信用体系建设滞后，统一的信用信息共享交换平台和企业信用信息公示系统虽已初步搭建，但由于信用信息库建设不完善，监管数据未能实现共享，信用监测和信用评价没能高效开展，分级分类监管推进缓慢；部门协调配合不足，多头执法和重复执法现象一定程度存在，守信联合激励和失信联合惩戒机制没有健全，实际发挥效力有限。

3. 基于信用的新型监管方式和手段有待改进完善。“双随

机、一公开”执法监督检查机制仍不完善，没有实现全面推行。包容审慎监管的力度和温度都存在失当的现象。有限的政府执法资源与不断扩大的市场监管任务之间的矛盾突显，“互联网+监管”没能充分开发利用，智慧监管建设滞后，依然主要靠增加人手来实施监管，已远远不能满足日趋更加复杂的监管形势的需求。

（四）政务服务仍不够优化，服务效能仍需再提升

1. 线下政务服务“只进一扇门”和“最多跑一次”覆盖率不高。由于并联审批和业务协同程度低，标准化建设推进慢，内蒙古审批事项提交材料多、耗时长、流程复杂繁琐的问题依然突出，有的办事指南不够简洁明了和通俗易懂，一次性告知义务形式化，不符合便民利民的要求，使得企业和民众即使办理许多高频事项也还得“跑多次”。如在企业开办方面，内蒙古各地的政务服务大厅均已设立了服务专区，但多地还未能做到社保、公积金、公章刻制、银行开户等事项全面系统进驻，办理流程不够规范和优化，离“只进一扇门、最多跑一次”的目标要求还有很大差距；在企业投资、工程建设项目审批制度改革方面，“多规合一”“区域评估”、联合测绘等重点工作推进比较迟缓，“一长五多”的现象依然不同程度存在。

2.“互联网+政务服务”应用推广力度不强，“一网通办”率低。内蒙古虽然各盟市政务服务网已与全区一体化政务服务网络平台实现对接，但很多网上办理的事项仍然停留在信息公开、进度查询、结果公示等层面，“一网通办”实现率低。再者，由于用户导向存在缺失，网上办事不便利，加上受企业、群众办事习惯和电子设备操作能力等因素影响，目前内蒙古企业和民众使用线上平台办理业务的积极性不高，实际网络渠道使用率较低。内蒙古推进“一网通办”突出的难题是全区一体化政务服务网与许多信息系统特别是一些垂建网络系统未实现互联互通，“信息壁垒”“信息孤岛”依然存在，导致跨层级、跨部门数据共享难以实现，部门联动和业务协同难以形成。总的来说，内蒙古智慧化政务服务体系尚有待完善，政务服务线上线下融合不够充分，推进实现“一网、一门、一次”的目标任务艰巨。

二、纵深推进“放管服”改革，持续优化内蒙古营商环境的对策

（一）进一步消除障碍做“除法”，着实除去沉疴旧弊，革新思想意识

思想是行动的先导，首先应使内蒙古的广大领导干部在思

想观念上进行一场深刻彻底的革命，进一步破旧立新，解放思想，增强大局意识、政治意识，使广大领导干部以及工作人员充分领悟优化营商环境对内蒙古高质量发展和满足人民群众对美好生活需求的极端重要性、紧迫性。彻底摒弃“怕、等、看、假、庸、散”的思想，认清政府在优化营商环境中的主导作用，真正把自己摆进优化营商环境大局中当好主角，进一步强化优化营商环境的使命感、责任感和紧迫感。彻底扭转长期以来的“官本位”思想，转变工作作风，牢固树立市场意识、服务意识、法治意识，遵循市场规律办事，实现领导干部从“管理者”转变为“店小二”，寓管理于服务之中，真正从企业和群众的角度出发，克服“形式主义”，俯下身子，真抓实干，自觉为优化营商环境出力。

在实现思想观念转变的同时，持续实施专项整治，着力破除各种优化营商环境的隐性障碍和“潜规则”，规范权力运行，使行政机关、领导干部不能再任性用权。对乱用手中权力“吃拿卡要”“替老板上任”“官商勾结”等的违法违纪行为予以严厉打击，坚决清除破坏营商环境的“毒瘤”和“祸水”。概言之，政治生态问题不解决，内蒙古营商环境的进一步优化难以实现。只有营造一个风清气正的政治生态，才能为自治区优化营商环境

打下坚实的根基。再者，应健全和落实容错纠错机制，解决领导干部不敢“迈开腿”的问题，让他们轻装上阵，大胆去想、放手去干。

（二）进一步简政放权做“减法”，切实“放”出活力，“放”出创造力

通过完善权责清单制度，严格按照机构改革要求，客观上合理划分职权，明确责任和分工，从根本上解决职能交叉、责任不清、推诿扯皮的问题。全面梳理市场准入负面清单，严格落实“全国一张清单”，不允许再擅自增设负面清单或另设审批事项、扩大审批权限，压缩权利滥用的空间，使行政审批更加公开透明。

以落实权责清单为抓手，批量推进，层层压实，进一步做到彻底放权，部门间加强协调，对于拖延不放、做表面文章、落实不力的部门主要领导实施约谈、签写承诺书以及问责等切实举措，确保做到同步放权。同时加强对基层综窗工作人员政策法规、业务办理、专业知识、服务礼仪等的常态化培训，强化各部门中台人员对综窗人员的业务支撑和工作配合，切实提高基层承接能力，实现上下层级和横向部门间的统筹协调，提升简政放权的整体成效。在目前基本实现部门“物理融合”的前提下，催生业务的“化学反应”，进一步实



现并联审批和业务协同，简化审批要件，优化和再造审批流程，缩短办事时限，节省办事成本，真正做到“少、快、好”，切实激发企业等市场主体的活力和创造力。

(三) 进一步完善监管做“加”法，严实“管”出公平，“管”出质量

1. 严格依法公平监管。依法监管是必须始终严守的基本遵循。各监管部门依据监管权责做到审管无缝衔接、协同监管的基础上，必须依法严格规范市场秩序，“一把尺子量到底”，加强对公平竞争审查，肃清中介服务市场乱象，加大反垄断、反不正当竞争监管执法力度，提升综合监管能力，确保市场竞争公平有序进行。

2. 完善信用监管制度机制。信用是市场的基石。健全和发挥

全区一体化信用信息平台的信用监管功能，尽快完善内蒙古信用信息库，打破信息壁垒，实现监管信息共建共享。各地利用社会信用信息平台开展信用监测和信用评价，学习借鉴一些地区的有效做法，如可实行信用积分制，与内蒙古现有的信用“红黑名单”制结合，拓展分级分类监管领域，更大范围推行“容缺受理+承诺告知”办理事项模式，完善跨层级、跨地区、跨部门守信联合激励和失信联合惩戒机制并加大执行力，在内蒙古真正实现守信者一路畅通甚至绿色通行，失信者处处受限甚至寸步难行。最终使企业、民众守信由他律不断走向自律自觉，助推构建诚信社会，营造人人讲诚信、事事守信用的良好社会环境。

3. 加强基于信用的监管方式和手段的创新运用。结合内蒙古

实际制定具体实施办法和工作细则，健全随机抽查事项清单等制度并认真组织实施，推进市场领域“双随机、一公开”监管全覆盖。完善跨部门联合监管执法机制，全面实现“一支队伍、进一次门、查多项事”，切实减轻企业的受检负担。加强领导干部和执法人员对包容审慎监管的目标要求、政策规定的深度理解和把握，提高实施监管的能力和水平，提升包容审慎监管力度和温度间的平衡效用。充分运用“互联网+监管”，变革监管的传统思维，适应数字化、智能化发展趋势，大力推进智慧监管、智能监管，促进监管体系和监管能力现代化建设。

(四) 进一步优化服务做“乘法”，真正“服”出便利，“服”出效率

1. 全面推进并联审批和标准

化建设,扩大政务服务“一门、一窗、一次”事项的覆盖面。在确保权力无厅外运转的基础上,继续优化线下政务服务大厅“一站式”服务功能,以企业和个人全生命周期梳理事项,坚持企业和群众角度的整件事思维,深入推进并联审批和标准化建设,实行“一家牵头、并联审批、限时办结”模式,实现线下办事向“大综窗”服务进发,力争让企业和群众只进“一扇门”只跑“一窗口”办成“一件事”,实现“一次办”。探索推行具有内蒙古本土特色的一件事“套餐式”服务,对事项进行“颗粒化”梳理,推进政务服务精细化,使一件事“一次、一窗”“马上办”。如呼和浩特本级开办企业已实现一次性领取营业执照、印章、发票和税务 Ukey“大礼包”,0.5 个工作日办结。推动“一站式”服务向基层延伸,使企业和群众可以“就近办”。通过扩大政务服务“一门、一窗、一次”事项的覆盖面,使办事更省时省力,切实提高政务服务效能,增强企业群众服务的体验感、获得感。

2. 全力推进数据共享和业务协同,提升“一网通办”服务能力。加快“互联网+政务服务”进程,高位推动政务网络系统整合清理,除法律法规另有规定或涉及国家秘密等外,实现各专网与全区一体化政务服务平台网络互通,推动跨层级、跨部门数据

共享和业务协同,解决“二次录入”“重复提交”的问题,使更多事项“一网通办”,真正实现让数据多跑路,让企业群众少跑腿。丰富和充实全区一体化在线政务服务平台以及“蒙速办”移动端服务内容,利用区块链、云计算、远程视频、VR 实景等技术,开启科技加政务新体验,落实“蒙速办·一网办、掌上办、一次办、帮您办”,如房屋买卖合同“云上签”;不动产登记“税证联办”;企业投资、工程建设项目推进“区域评估”“多规合一”“多证合一”、联合测绘、网上中介超市、联合验收等重点改革任务落地见效。通过与银行网点等渠道合作,推行和扩大“24 小时自助服务”,让企业和民众可以“全天办”。扩大自治区政务服务外网由自治区本级、盟市向旗县、乡镇、村覆盖,加大政务公开和宣传力度,提高全区一体化政务服务网的利用率。

3. 健全评价考核制度机制,激发改革内动力。全面推行“好差评”制度,健全和畅通民众企业投诉举报渠道,如各地均设立“办不成事窗口”或者服务热线,加强监督督促,实现“以评促改”,倒逼提升政务服务效能。同时,健全并充分发挥考核激励惩戒机制的作用,一方面实施严厉问责,对于不办事、违规违法办事者严惩不贷;另一方面实施积极的激励举措,对推进

“放管服”改革、优化营商环境有突出贡献的领导干部,优先提拔任用,对于业绩突出的工作人员,提升绩效待遇,树立支持改革创新的鲜明导向,激励领导干部和工作队伍自觉主动提升干事创业的素养和能力。

纵深推进“放管服”改革,持续优化营商环境,是一项系统而长期的工程,需要树立“人人都是营商环境”的意识,全区上上下下、方方面面形成合力。最关键的是抓落实,需要“主要领导抓,环节干部落,一线人员工作实”,企业和民众积极参与,在全社会形成优化营商环境的良好氛围。■

参考文献:

[1] 张邦辉,万秋兰,吴健.在线政务服务的营商环境优化效应探析——“数字红利”与“数字鸿沟”[J].中国行政管理,2021,(4).

[2] 蒋硕亮,徐龙顺.优化营商环境视域下“放管服”改革的运行机制研究[J].云南行政学院学报,2021,(3).

[3] 李克强在全国深化“放管服”改革着力培育和激发市场主体活力电视电话会议上的讲话[EB/OL].中国政府网.

[4] 国家发展和改革委员会法规司.聚焦重点 深化改革 以更好营商环境激发市场主体活力[J].行政改革内参,2020,(9).

(作者单位:内蒙古党校(行政学院)公共管理教研部)

责任编辑:康伟