

# 内蒙古自治区营商环境浅析

任媛媛 张春远 吕东宸

**摘要：**优化营商环境是党中央、国务院部署推进的一项全局性系统性工程，是地方推动经济高质量发展最直接、最有力的抓手之一。《中国省份营商环境研究报告 2020》显示，内蒙古的营商环境评价全国排名仅是第 25 位，远低于当年全国人均 GDP 排名。相对较差的营商环境，多方面制约着内蒙古经济的发展。如何打造良好的营商环境，成为内蒙古经济发展亟待解决的重要工作。本文通过对内蒙古区级及各盟市 2019 年以来新设立的企业就“营商环境评价”开展问卷调查和实地调研，发现内蒙古营商环境建设存在政策落实不到位、监督机制不健全、服务效率和质量差等问题，本文就此提出相应建议，希望能够为内蒙古营商环境的改善、提升提供新思路 and 有效措施。

**关键词：**内蒙古 营商环境 评价体系

## 一、内蒙古自治区营商环境存在的问题

在政府内部层面，内蒙古加快转变政府职能、创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障；在服务企业方面，关切市场主体需求、切实解决企业反映的突出问题、提升企业发展信心和竞争力、增强企业获得感和满意度。各盟市认真落实自治区改革要求，围绕“优化营商环境”制定多项举措，推动相关政策落地。内蒙古在优化营商环境的道路上，仍需砥砺前行，加快步伐。

(一) 政务营商环境整体水平较低

### 1. 政务服务效率低于国家前沿城市

根据本次营商环境评估结果可知，与《中国营商环境报告 2020》中先进地区相比，内蒙古提高服务效率还有极大的提升空间。

例如，在开办企业指标上，自治区平均水平为 7 个环节、7 个工作日，最优水平为 6 个环节、

2 个工作日，而先进地区只需 2 个环节、0.5 个工作日；在办理建筑许可指标上，自治区平均水平为 19 个环节、90 个工作日，与全国标杆地区 6 个环节、50 个工作日仍有较大差距。大部分企业认为在政府服务效率上希望能够再进一步提升。

### 2. 营商环境政策落实不到位

一是自治区各盟市尚未根据实际情况，因地制宜制定相应政策。依据国家部分政策要求，各盟市并未制定出台相关实施细则，或仅以附件转发自治区文件形式落实。二是制定的基本方案可利用度不高。基本方案中的相关事项推进普遍采用“按要求执行”“尽快”等字眼，内容过于笼统，缺乏统一标准。三是政策发布效率不高。国家下达文件后，自治区、各盟市发布相应文件的间隔时间较长。四是缺乏明确量化的绩效考核机制。尚未建立可量化的绩效考核标准与完善的行政奖励惩戒举措。

此外，企业端问卷调查显

示，内蒙古政策享受优化力度得分为 2.93，相较一般水平还有一定差距。

### 3. 政务服务水平普遍较差

优化服务是政府工作是否做到位的衡量标准。自从开始提倡服务型政府和增加政务服务意识，内蒙古各部门工作人员的服务意识和理念有所增进。但是根据暗访调研反馈情况来看，政府服务方面仍存在一些问题。

一是工作人员专业素质不足。部分工作人员业务不熟练，未能熟练掌握窗口办事相关事宜等，未能做到一次性告知，未能全面解答办事对象的业务咨询。二是“一窗受理”推进力度差。尚未建立“水电气暖”受理专窗，未实现“一窗受理、集成服务、并联审批、限时办结”。三是政务服务事项标准不统一。在内蒙古政务服务网上，各盟市对同一事项“办结时间”“受理条件”“申请材料”的规定均不同，未能实现政务服务事项“三级 N 同”。

问卷调查显示，内蒙古便民

力度为 2.80 分。略低于一般水平。企业反馈目前内蒙古虽然出台许多便民措施，但有的举措没有起到真正便民用途。

4. 营商环境相关部门之间缺乏合作

优化营商环境相关工作是整体的、系统的。各部门必须通力合作，才能推进相关工作。尤其是现在各省都在建立数字化政府，部门之间的数据壁垒，数据孤岛仍在一定程度上阻碍着优化营商环境工作。

(二) 法治营商环境有待完善

1. 政府对于营商环境的法治保障不健全。同时内蒙古现有的政策文件，一是难以覆盖营商环境的各个领域；二是仍存在不全面、可操作性、可持续性不强等问题，缺乏法律固有的刚性和震慑力。

2. 营商环境中的执法规范与监管机制落后。企业对内蒙古执法规范度得分为 2.15，低于一般水平。仅有 21.3% 的市场主体对内蒙古现行的执法规范度较为满意。这也从企业体验上直观地说明内蒙古现行的执法监管规范企业感知体验较差。

3. 营商环境相关单位法治意识薄弱。内蒙古部分单位仍存在法治意识淡薄、缺乏契约精神、政府依法行政能力不高、政策延续性差、失信行为频发等问题，目前个别执法单位依旧存在“以罚代管”“以征代管”和选择性执法、随意性执法等问题。

4. 营商环境相关政策宣传力度不足。各盟市政府网站对优化营商环境的政策解读比例低，企业及民众对营商环境的熟悉度不够。此外，据企业反馈，内蒙古普法活动满意度为 2.66 分，距一般水平还存在较大差距，有 60% 的市场主体对政策法律的宣传活动不满意。

(三) 市场化营商环境基础差且门槛高

1. 营商环境市场化程度低，企业经营成本高导致难进难出。在接受问卷调查的 300 个受访企业中有 226 个企业认为内蒙古经营成本过高，平均满意度仅为 1.78 分，远低于一般水平。企业反映，虽然自治区进行了减税降费的相关工作，但实际税负和其他非经营性的成本开销，还是在一定程度上阻碍了企业的发展。

2. 融资难融资贵问题制约企业发展。企业反馈，虽然内蒙古出台了一系列金融政策、信贷政策，但是区内的银行还是存在不敢贷不愿贷，甚至抽贷断贷的现象。小微企业融资担保增信不足，影响其获得金融支持。

3. 营商环境基础差，导致企业创新发展不足。内蒙古科技创新处在全国较低水平，自治区 R&D 投入强度不足全国 R&D 投入强度的四成。创新创业人才的培养与引进机制不健全，人才流失问题严重，高端创新型人才和高级专业技术人才匮乏，严重制约企业的创新发展。

4. 招商引资水平不高。内蒙古具有工业基础雄厚、产业门类全、产业工人多、市场潜力大的优势，但目前引进世界、中国 500 强、行业龙头企业较少，引进投资百亿、大产业数量不多。

二、内蒙古自治区营商环境存在问题的原因分析

(一) 未形成完善的营商环境政策体系

1. 营商环境制度、措施等政策文件制定过程中，缺少因地制宜的创新。政策制度的传统路径和惯性思维依然存在，与先进地区存在着明显的短板和缺项漏项。政策制定存在上下一般粗、长官意志、个人偏好的情况。部门间“政策打架”的情况仍然存在。

2. 政策监管体系混乱。大部分盟市“双随机、一公开”监管未实现所规定的 16 个部门全覆盖，个别领域多头监管、重复监管。部分盟市对一些监管事项的认领率还不足 80%。

(二) 政务信息无法实现互通

内蒙古的营商环境还处于平台搭建、数据整合和系统优化等重视硬环境建设的前中期阶段，在软环境的建设上不足，多数城市处于摸索阶段，数据孤立导致的群众买单情况依然存在。

(三) 政府不作为慢作为

1. 地方领导对营商环境不够重视。一些干部在“放管服”改革中不能与时俱进，传统行政行

为和意识较强，主动性不高，对于如何推进政策落实的研究不够深入。

2. 地方政府对于关于营商环境的政策宣传不够。内蒙古产业结构中一产和二产占比较大，企业学习能力较东部先进沿海城市的企业差距较大；政策宣传渠道较为单一，多为线下宣传。

3. 各级政府机关相互联系不紧密，导致合作困难。部门的数据库未实现数据互通共享，横向和纵向整合联通不足，二次录入的问题仍然存在；权力未完全下放，部分部门办事系统的开发权、管理权在自治区级部门，需自治区级部门同意开放数据端口，才能实现真正信息共享；“共享需求”认识不统一，有些部门相关数据不对外共享。

#### （四）企业在市场中处于劣势

1. 市场监管机制不健全。导致企业认为执法监管规范度低的原因有以下五点：一是监管观念相对滞后，重审批轻监管的思维还没有彻底转变；二是“双随机、一公开”监管全覆盖、常态化未全面实现；三是“互联网+监管”应用不广，监管部门对于法律、市场、现代技术等手段加强监管的经验能力不足；四是事中事后监管力度有待加强，公共信用综合评估工作机制不完善、信用分级分类监管基础薄弱；五是政务诚信评估机制有待建立，尚未运用客观公正有效的方式方法反映

公务员诚信履职意识和政府诚信行政水平。

2. 企业融资难融资贵。造成企业融资难融资贵的原因有以下几点：一是政府对于中小银行的政策支持力度不够；二是信用体系建设不够完善，部门间数据共享不畅；三是内蒙古多数盟市采用银担的传统风险分担模式，不利于满足中小微企业融资需求。

3. 市场主体获得感的重视程度不到位。原因：一是忽视了市场主体的真实感受，内蒙古为优化营商环境提供的支持不够，导致市场参与度较低。地方政府通常仅关注本地区营商环境排名，却忽视其相关举措是否真正为企业带来便利、提供方便；二是没有充分将市场力量纳入营商环境优化中，地方政府通常会机械地优化营商环境指标，没有将企业力量纳入其中。

### 三、全面改善内蒙古自治区营商环境的对策建议

优化营商环境工作是一项系统工程，要想继续深入推进，必须多措并举，上下联动，在重点领域和关键环节取得突破，才能取得更好实效。

（一）对内蒙古自治区政府的建议

#### 1. 优化营商环境顶层设计

一是增加营商环境政策设计的精细化。制定明确且操作性强

的执行细则，在政策设计中应增设量化、硬性的标准，使普适性的政策更具有特殊性，表述更加精细化，定性指标定量化。二是激发营商环境政策设计的创新性。自治区政府应大力开展试点工作，加大对试点的资金、人员支持，重点关注试点政策是否落实到位，分时段调研试点任务实施，严格评估试点工作情况，探索建立改革试点经验的可复制性、可操作性、可持续性和可适配性四维度评估体系。三是加大媒体宣传营商环境力度。充分发挥电视等媒体作用，利用好传统媒体凝聚政策作用，通过召开新闻发布会等方式，加大政策宣讲力度；完善新媒体平台建设，利用其传播速度快、注册用户覆盖范围大等优势及时把相关政策推广。四是完善优化营商环境长效工作机制。完善评估机制、问责机制、考核机制等，制定具有可操作性的配套管理办法，进行公平有效的考核。

2. 转变对营商环境的思想认识

一是转变政府对营商环境的思想认识和工作理念。政府应大力加强思想教育，使执行主体充分认识和理解推进“放管服”改革优化营商环境工作的重大战略意义和现实意义。二是加强专业能力的学习和培训。建立常态化的学习、培训机制，对工作人员进行常态精准的培训；加强实地调研与考察，定期组织行政系统

的主要领导及一线工作人员到先进地区考察，剖析优秀的执行经验与做法。

### 3. 提高金融监管部门及机构对营商环境的参与度

一是加大对金融机构和中小银行的支持力度。聚焦中小银行与民营银行，给予相关政策优惠；可以考虑根据自身财政情况设立风险资金进行补偿兜底，从而促进中小微企业贷款量的增长，优化内部资源配置，在资本、资金、人力、财务、信息等内部资源配置中，持续加大对小微业务条线的倾斜。二是培育和发展信用服务机构。引入本土信用服务机构或者鼓励当地建设信用服务机构，支持鼓励各类征信服务机构发展，推动鼓励信用服务产品开发和创新。三是完善“政银担”风险补偿机制，改善中小企业融资环境。尽快出台细则，对担保机构与银行合作模式、风险分担以及双方应遵循的权利与义务进行明确规定；建立统一的监管机构，规范担保业务的操作，规避利用政府职能协调担保机构与银行合作出现的混乱和不平等情况。

#### (二) 对各盟市政府的建议

##### 1. 资源整合提升政务营商环境

一是全区一体化在线政务服务平台建设进度需加速。各盟市应主动作为，积极配合自治区政府做好与推进全国一体化在线政务服务平台建设的各项工作，以快速落实“一网通办”为基础，

打造部门协同、跨部门联合的“一个系统”。二是加强数据互通共享。建设统一的信息基础数据库；推行统一的身份认证系统，整合不同渠道的用户认证系统，实行统一的身份认证系统。

##### 2. 健全营商环境监管体系

一是完善监管机制。明确监管主体，制定清晰明确的监管责任清单，细化各自职责分工；创新监管方式，厘清监管职责，严格执行“双随机、一公开”制度。二是制定政务诚信评估标准。可从法治政府、政务公开、勤政高效、守信践诺、信用建设等方面对政务诚信进行评估；积极开展自评，同时委托第三方机构开展客观、可信度高的评估；开发政务诚信监测平台，形成评估自动化信息系统。

##### 3. 提高政务服务效率与质量

一是全面提高服务质量。践行“减证便民”，政府应整合各部门各种证明、证照、手续等事项，清理无法律依据要提供的证明，强化电子证照应用；完善“一证通办”，提升身份证、经营许可证服务事项领域，不断建立完善各证明、证照之间相互辅证的协同性及关联度；加快实体政务大厅与网上服务平台的深度整合，充分利用覆盖五级行政区和所有政务服务部门的内蒙古一体化政务服务平台。二是加强政务服务中心建设。建设综合性的政务服务中心，着力打造一体的政务服务中心；提升政务服务中心

窗口工作人员业务素质。进驻政务服务中心的工作人员应具备业务精通、应变能力突出、善于沟通协调的素养；对政务服务中心窗口工作人员充分授权。部分能够在窗口办理、能够由窗口工作人员决定的行政审批业务，统统下放给政务服务中心窗口工作人员办理。■

#### 参考文献：

- [1] 李慧静. 呼和浩特市“放管服”政策执行力问题研究[D]. 内蒙古大学硕士论文, 2020.
- [2] 李利芳, 贾清, 代建明. 深入推进内蒙古行政体系“放管服”改革的调查研究[J]. 北方经济, 2018, (11).
- [3] 张丽娜. 从优化营商环境入手破局高质量发展[J]. 内蒙古人大, 2021, (3).
- [4] 马宝成, 吕洪业, 王君琦, 安森东. 党的十八大以来政府职能转变的重要进展与未来展望[J]. 行政管理改革, 2017, (10).
- [5] 吴志侠. 优化营商环境视域下政务服务满意度的影响因素研究[D]. 浙江大学硕士论文, 2020.
- [6] 严卓可. 区县营商环境满意度及影响因素研究[D]. 浙江大学硕士论文, 2019.
- [7] 路兴隆. 黑龙江省营商环境评估及优化研究[D]. 黑龙江大学硕士论文, 2020.
- [8] 苏甜. 营商环境与制造业企业研发投入[D]. 中共江苏省委党校硕士论文, 2020.
- [9] 袁莎. 开放型经济新体制下营商环境与经济增长[D]. 暨南大学硕士论文, 2020.
- [10] 汪文. 淮安市淮安区政府营商环境建设研究[D]. 大连海事大学硕士论文, 2020.

(作者单位：内蒙古自治区发展和改革委员会)

责任编辑：康伟