

# 内蒙古扩大有效投资的制约因素及对策建议

■ 梅田琳

**摘要：**在百年大变局、疫情形势尚不明朗、产业转型升级压力大的情况下，就内蒙古扩大有效投资存在的问题进行研究分析，提出针对性对策建议，对于贯彻落实党中央国务院和自治区党委政府关于2022年经济工作的决策部署，坚持稳字当头，稳中求进，实施好扩大内需战略，促进全区稳定经济运行和产业基础再造，解决好“六稳”“六保”具有重要意义。

**关键词：**内蒙古 投资 扩大内需

## 一、近年来内蒙古扩大有效投资的问题分析

近年来内蒙古坚决贯彻落实党中央国务院决策部署，全力推进重大项目建设的组织领导，自治区政府按重要工期节点定期召开推进重大项目会议，推行重大项目厅际联席会议等机制，充分发挥“红黑名单”奖惩机制作用，深化“放管服”和工程领域审批制度改革，积极争取国家支持，围绕产业链谋划项目，加大招商引资力度，在项目保障上持续发力，开工实施了一批生态环保、农牧业、社会事业及一批标志性、支撑性重大项目。呼和浩特市新机场、包银高铁、集大原高铁、锡太高铁、引绰济辽，黄河内蒙古防洪、岱海应急生态补水、内蒙古革命历史博物馆、双良多晶硅等一批重大项目建成和开工建设。2021年固定资产投资增速达到9.8%，比全国平均高4.9个百分点，其中，工业投资增幅高于全部投资11.3个百分点。

但2017年以来，受挤水分、债务负担较重等因素影响，内蒙古固定资产投资增速显现较大幅度减缓状态，5年年均增速下降4.4%，特别是基础设施、制造业投资增速处于低位，传统高耗能资源类投资大幅度下降；新开工项目少、储备项目少、民间投资少、高新技术项目少。房地产投资增速较快，2019年、2020年两年年均增长15%；2021年受政策调控影响，增速出现明显下降，大城市和较大城市房地产投资及土拍规模降幅较大，而内蒙古房地产投资占全部投资的比重高于全国平均水平。建筑业增速也有所趋缓，2020年建筑业产值仅比2017年增长了1.1%。

## 二、制约内蒙古投资增长的主要因素

内蒙古固定资产投资增速较大幅度减缓，既有长期积累的因素，也有短期疫情等因素，但主要是长期因素。

（一）受挤水分和经济增速

趋缓的影响较大

主要由于挤水份，2017年、2018年全区固定资产投资分别比上年下降了6.7%和27.3%，大幅度下拉了内蒙古近年来的年均增速。2019年、2020年固定资产投资分别增长了5.8%和1.5%，2019年增速超过全国平均0.7个百分点。同样主要受挤水分影响，2017年到2021年5年间，内蒙古GDP年均增长4.2%，比全国平均低1.8个百分点，成为制约固定资产投资增长的重要因素之一。

（二）制造业项目受产业转型升级难制约

一是一直以来到内蒙古投资的产业主要是对分工配套条件要求较低和资源优势明显的煤电、冶金、煤化工等高耗能产业，目前这样的路子已走不通了，但大多数盟市仍然有一些因缺少能耗指标不能开工建设的大型资源类制造业项目。二是内蒙古生产要素分散、运距远，产业和市场结构长期倚煤倚电，以重工业为主，黑白货进出区运输不匹配，物流成本高，产业、科技

基础和配套条件差，生产生活成本高，目前高端装备、信息技术、新材料等新兴产业还很少来内蒙古投资。

### （三）基本建设项目建设资金筹措出现一定困难

一是内蒙古基建投资主要靠中央预算内和专项债券投资拉动，但地方也需要配套一定比例的资金。内蒙古大中型及“专精特新”中小型工业企业少；服务业相对低端和受疫情影响较大，减税降费保市场主体，税收收入减少；而基层保运转支出刚性，疫情相关支出加大，财政收支矛盾更加突出，因此虽然完成了年度化解隐性债务任务，但债务负担仍然较重。随着2020年包商银行风险得到处置，全区银行业实现不良贷款额和不良贷款率“双降”，但不良贷款率仍居全国前列，防范化解债务、金融风险压力较大，增加了扩大基建投资的难度。二是内蒙古进入偿债高峰期。2020年内蒙发行地方专项债券居全国第15位，2021年发行专项债券规模也超过了GDP在全国的位次。由于偿还债务本息规模大，持续超过经济规模扩大债务规模需克服的困难较多。三是国家对地方城投平台新增债务实行红黄绿分类政策，控制新增债务增加，特别是隐性债务增加。四是政府性基金增速出现下降。2020年全区政府性基金预算收

入达到656.4亿元，同比增长3%，其中国有土地使用权出让收入570.7亿元，增长9.6%。2021年，受土拍收入减少的影响，政府性基金仅实现504.8亿元，下降23.1%；同时内蒙古作为全国试点省市之一，从2022年开始，土地出让金将划转给税务部门征收，大城市和较大城市用于配套和直接进行基本建设的政府性基金减少。另外，一些社会事业补短板项目受配套资金紧张等因素制约出现资金拨付率低、预期未开工，甚至较长时间未能交付使用等情况。

### （四）储备项目少，前期工作仍需加强

一是一些旗县前期费短缺，开展前期工作受到不同程度制约。二是基层超前开展项目前期工作容易受争取国家、自治区项目准确性的困扰，有时会出现决策论证仓促，前期工作不够成熟，甚至频繁变更项目建设方案、建设地点等情况。同时由于资金紧张，容易出现项目开工后资金足额拨付到位速度慢，项目建成后财政经常性支出扩大等情况，基层争取项目的积极性受到影响。三是一些地方为避免项目建设分散，将多个项目集中在一起建设等原因，可能出现项目投资规模和建设内容不符合有关标准要求，扩大或缩减投资规模的情况。四是多数项目的策划决策和手续

办理在旗县，但旗县全面熟悉国家产业政策和项目事前事中事后管理程序方法的人才不多，也在一定程度上制约了项目的策划、前期工作开展和项目的多元引进。

### （五）资金总体紧张

一是财政自给率低。2010年全区完成地方财政总收入1738.13亿元，支出2280.5亿元，财政自给率76.2%；2021年一般公共预算收入2349.9亿元，支出5240.1亿元，财政自给率降低到44.8%，但比上年提高5.9个百分点。二是资金规模与经济规模不匹配。2021年全区社融与GDP之比为2.1:1，全国平均为2.7:1；全区金融机构各项存贷款余额与GDP之比为2.56:1，全国平均为3.72:1，与全国平均差距过大。三是融资方式单一，过分依赖银行贷款，上市公司数量不多、质量不高，再融资能力不足，使得资金相对紧张，融资贷款相对困难。

### （六）营商环境仍需改善

项目审批备案环节、前期费用仍需进一步简化和减少；仍有一些领域和环节企业居民办事便捷程度不高；生产要素市场化配置程度相对较低，社会治理水平、政府监管效能、干部群众干事创业的思想观念、专业能力有待提升，新官不理旧账，基层政府政策变动随意性大，工程款兑付缓慢甚至仍有拖欠；融资环境相对较差；国有经济效益差，民营经济比重低。民营经济在土地、资源、资金、市场准入等方

面的不公平待遇仍然存在，民间资本进入新能源、基础设施等领域还存在一些障碍，基层政府及国有企业对民营企业仍存在隐性债务拖欠。内蒙古民营企业投资占全部投资的比重约比全国平均低 10 个百分点左右。另外，土地、能耗、资源环境等要素趋紧也在短期制约了投资规模的扩大。

### 三、2022 年扩大有效投资的对策建议

将扩大基础设施和招商引资作为稳投资、稳经济、增强发展内生动力的攻坚战，力争取得大的突破。根据各级政府的财力情况，在保基层运转的基础上，着力提高政府投资效率；在民生领域，既要尽力而为，也要量力而行，区分轻重缓急、公益与市场，能够引入民间投资的，尽可能利用民间力量。从严从实从细识别、控制债务风险，实现稳投资和避免债务金融风险兼顾。

#### （一）扩大有效投资的有利因素

从有利因素看，新的一年，坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，加快建设“两个屏障”“两个基地”“一个桥头堡”；落实国家适度超前基础设施投资，适当增加预算内投资和扩大地方专项债券，确保能源、资源、粮食等初级产品安全，强化生态环保、节能降碳等政策；运动式减碳、房

地产调控纠偏，保障民生社会事业领域投资势头持续扩大；稳步有序推进城市群和都市圈建设、以县城为重点的新型城镇化、乡村振兴；加快以沙漠、戈壁、荒滩、矿区为重点的大型风光伏基地建设；投资环境不断改善，政策利好和新兴力量等积极因素正在集聚。

#### （二）对策建议

1. 加强项目储备，用足用好新增专项债券、中央和自治区预算内投资支持政策。新型基础设施重点加快 5G、工业互联网、国家算力枢纽节点、能源、制造业数字化转型、远程教育和医疗等建设。城市建设方面重点推进城市更新、保障性住房、防灾减灾等短板，加快城市管道老化、内涝治理和更新。实施一批乳业、新材料、新能源、种业等一批重大科技项目。社会事业领域继续加强教育、医疗、一老一小、文化体育、殡葬、民生兜底等短板项目建设。加快农业和水利、高新技术产业、节能降碳和生态环境、交通和物流基础设施等项目建设。围绕国家投资方向重点，加大前期费投入，强化对盟市旗县开展项目前期工作的指导，扩大高质量项目储备，加快推进立项、环评、用地审批等前期工作。加强政府投资管理，对建设项目的投资规模、建设内容、技术方案、资金来源、债券项目还款能力等可行性进行严格审核把关，争取高质量项目储备

入库一批、发行使用一批、开工建设一批，竣工验收一批，避免债券和预算内资金闲置。加强项目事前事中事后监管，明确监管内容、监管手段、处罚措施，持续做好在线监测和现场监督检查工作，对发现问题的及时督促规范和解决。

2. 筑牢经济“压舱石”，着力推进工业投资回升。以能耗双控、节约用水倒逼产业转型升级，抓住新能源快速发展机遇，以市场换项目、换技术，加快引进发展包括新能源生产、传送/储存（储氢）、组件、风机、新能源车等产业链技术含量高的“链主”和关键零部件项目，促进形成产业链和产业集群，增强发展韧性。将提高新能源消纳能力与推进高耗能产业按照国家能效标杆水平进行节能降耗技术改造结合起来，鼓励具备条件的高耗能企业研究探索利用供电不稳定的新能源进行生产和储能技术创新。加快推进首批 12 条重点产业链项目建设工作。大力引进和培育精深加工制造、高新技术项目，引进和承接家具制造、塑料加工、模具等轻纺项目，完善以农畜产品加工为主的消费品工业体系。用能用水用地等指标优先保障带动作用大的重大精深加工制造业项目。增加煤炭应急产能储备，推动源网荷储、风光火储一体化综合应用示范，加快开展规划、前期工作和推动建设智能特高压外送通道及配套电源、

输电通道、变电站项目、已经开工和获批的新能源项目。

3. 深化改革，调动民间投资的积极性。各级政府带头讲诚信守契约，推进民间投资“非禁即入”落实。着力解决民间投资用地、用能、融资贷款、人才引进、项目审批、政府和国有企业隐性欠债等实际困难。推动金融机构推出符合民营企业特点的信贷产品，增加信用贷款、中长期贷款规模和比例。持续向民间资本推介项目，推动民间项目与金融机构的对接，发挥政府投资引导作用，创新规范PPP等模式，积极鼓励和引导民间资本参与市政、交通、物流、生态环境、社会事业等补短板项目建设。

4. 聚焦重点，开展招商引资攻坚。向包头市学习，将招商引资作为经济工作的重中之重，作为“一把手”和“班子”工程，主要领导干部带头招商，加强以商招商，突出招大引强选优，聚焦发展重点和优势特色产业，强化集体研究决策，避免引进虚化概念实拿土地资源的项目，提前做好延链、强链、补链项目策划和产业政策学习，组织赴珠三角、长三角、京津冀等重点地区招商，以攻坚精神取得实实在在的招商成效，力争引进内外资实现大幅度增长。

5. 凝神聚力，强化对项目的服务。完善重大项目厅际联席会议制度，压实前期手续三级部门包联责任机制和重大项

目“自治区、盟市、旗县（市、区）”三级领导包联责任。对投资规模10亿元以上的重大项目继续高规格协调推进，实行“一项目一方案一政策”，确保项目能够及时开竣工。加强企业上市工作，充分利用北交所推进具有科技含量的专精特新“小巨人”企业上市融资。稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。支持产业用地实行“标准地”出让和土地节约集约复合利用优惠政策。进一步浓烈以项目和稳投资论“英雄”氛围，强化对盟市相关部门领导、旗县领导的培训，培养一批懂经济、懂产业政策、懂项目的通识人才，提高项目策划、决策、监管、服务的能力和水平。

6. 抓好落实，进一步推进放管服改革。落实国家发改委近期下发的进一步推进投资项目审批制度改革的若干意见，进一步清理、精简、规范投资管理的行政审批事项。鼓励地方探索和推行简化报建审批手续、容缺受理、先建后验、区域评估、帮办代办等事项。制定重要综合论证事项清单，对项目可行性研究、选址、环评、压覆矿产、维稳等事项，推动在有条件的地方实现项目单位编报一套材料，并进一步简化包括施工图审查在内的工程报建审批事项和环节，政府部门统一受理、同步评估、同步审批、统一反馈。推进多规合一，一张蓝图绘到底。

抓好优化营商环境升级，提升综合窗口服务水平，实行“一张网”“一网通办”“一网通管”和“一次办”“帮您办”“掌上可办”“异地可办”“休息日可办”，便企便民。落实清偿企业欠款长效机制，严控涉企收费，严厉整治乱罚款问题。开展“企评企选”“民评民选”堵点治理。■

#### 参考文献：

[1] 张学刚. 牢记习近平总书记殷切嘱托 坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路[J]. 理论研究, 2021, (4).

[2] 梅田琳. 对内蒙古城市化几个问题的分析及相关建议[J]. 北方经济, 2021, (10).

[3] 石泰峰. 坚定不移走以生态优先绿色发展为导向的高质量发展新路子 在全面建设社会主义现代化国家新征程上书写内蒙古发展新篇章——在中国共产党内蒙古自治区第十一次代表大会上的报告[J]. 实践(党的教育版), 2021, (12).

(作者单位: 内蒙古自治区发展和改革委员会)

责任编辑: 康伟