

内蒙古营造市场化法治化国际化营商环境研究

■ 霍燕

摘要：营商环境是一个国家和地区的经济软实力和综合竞争力的体现。目前，内蒙古营商环境明显改善，但也存在工作推进合力不足、改革不平衡问题较突出、一些领域存在制度性痛点堵点、信用体系亟待健全、政府服务效能有待提升及法治保障存有不足等短板，需要从明确各方责任、制度重构及营造市场化法治化国际化营商环境入手，进一步优化营商环境。

关键词：内蒙古 营商环境 市场化法治化国际化

一、内蒙古营商环境存在的短板弱项

营商环境是一个国家和地区的经济软实力和综合竞争力的体现。近年来，内蒙古自治区党委、政府按照党中央、国务院部署，深入推进“放管服”等改革，出台了一系列改革创新举措，从各个层面改善营商环境，取得了明显进展。但与先进地区相比，与市场主体期待相比，与营造市场化法治化国际化营商环境相比，目前还存在不少差距和短板。

（一）工作推进合力不足

总体上看，内蒙古营商环境不断改善，日趋向好，但仍有不少单位和干部干劲不足、担当作为不够。从认识上看，各地区贯彻落实优化营商环境重要部署有差距，没有从政治大局和发展全局上去认识和把握营商环境的极端重要性和现实紧迫性。从执行上看，一些地区和部门政策制定不规范、搞变通，政策落实有偏差、打折扣，“包装式”落实、“洒水式”落实、“割据式”落

实、“一刀切式”落实仍大有市场。从履行责任看，一些地区和部门履行主体责任不严格，监管责任不到位，监管“死角多”“盲区广”。同时，优化营商环境是一个系统工程、综合工程，政策性、专业性都很强，从事具体工作的干部存在对相关政策把握不够精准，对相关业务指标认识不够清晰的问题。

（二）改革不平衡问题较突出
在营商环境改革进程中，有些改革进展明显，有些改革相对滞后，存在不平衡问题。从不同地区看，根据《后疫情时代中国城市营商环境指数评价报告（2020）》显示，呼和浩特市和鄂尔多斯市跻身“百城榜”第46名和第94名。内蒙古只有两个城市进入前100名，营商环境改革进程较快，其他城市相对慢些。从不同领域看，以《中国省份营商环境研究报告（2020）》评价的二级指标为例，内蒙古在资源获取（第2位）、市场中介（第10位）、政府效率（第11位）等领域位于全国前列，在政策透

明（第20位）、政府廉洁（第24位）、竞争公平（第26位）、创新（第26位）等领域位于全国落后水平，在融资（第27位）、对外开放（第27位）、司法公正（第28位）、政企关系（第29位）、社会信用（第29位）等领域则位于全国倒数。从不同层次看，一些盟市存在简政放权“人进事不进”“事进权不进”“名授实不授”，服务事项“应进未进”，审批许可“前店后厂、体外循环”等现象，少数干部工作落实存在“中梗阻”现象，也有行政审批权限基层接不住等问题。

（三）一些领域存在制度性痛点堵点

在市场准入环节，市场准入门槛高、项目审批繁琐、办事效率低下，特别是审批环节关卡林立、审批时限过长过久等问题仍是亟待解决的两大“堵点”。在生产经营环节，企业开办、办理建筑许可、登记财产、纳税等方面，与先进地区相比，费用高、价格高、成本高等“三高”问题仍比较普遍。融资难融资贵仍是

基金项目：2021年度内蒙古自治区哲学社会科学规划项目专项课题“内蒙古营造市场化法治化国际化营商环境研究”。项目批准号：2021ZZB002。



制约民营和中小企业发展的痛点堵点。例如，内蒙古2020年前三季度普惠小微企业贷款利率6.90%，实际融资成本更高。一些地方招商引资时为了让项目尽快投产，很多项目在土地使用等问题上允许“先上车后补票”，但在企业或项目落地运营后，却因为政策变化而“补不上票”，使企业面临罚款停业，使公司法人也因涉嫌非法占用农用地罪被羁押。在企业退出环节，企业注销手续繁杂、注销时间过长。在政务服务环节，一些地方行政审批随意裁量、因人而异、因事而变、庸政懒政怠政乱政问题仍存在。一些地方和部门服务意识不强，办事“推拖绕”“居‘官’设卡”“吃拿卡要”现象时有发生，企业和群众意见较大。

（四）信用体系亟待健全

近年来，内蒙古信用体系建设不断加快，但还存在不少薄弱环节，不讲诚信、政府失信问题

较为突出。从政务方面看，一些地方政府诚信建设力度不够，例如，招商引资开“空头支票”，发展建设搞“超额透支”，签署的协议不履行，谈好的项目不落实，作出的承诺不兑现，该付的账款不偿还，推诿扯皮不作为等时有发生，给企业造成损失和困难，营商环境缺乏可预期性。从监管方面看，信用监管体系建设滞后，是小微企业融资难融资贵问题形成的根源所在。从社会方面看，不少企业和个人在经营活动中存在诚信不足、重承诺轻履行、不信守合同等现象，守信践诺、诚信履约的良好风尚有待形成。

（五）政府服务效能有待提升

内蒙古开展优化营商环境工作起步较晚，与先进地区相比，仍存在审批事项多、审批时间长、“信息孤岛”等问题。行政审批创新不足。例如，内蒙古企业开办平均6个环节，是西安

等标杆城市的3倍，平均时间3个工作日，是北京等标杆城市的3倍，内蒙古用时最长的盟市为10.5个工作日。内蒙古获得电力平均3.75个环节，22个工作日；深圳等标杆城市2个环节，3个工作日，内蒙古用时最长的盟市为33.5个工作日。“信息孤岛”仍然存在，部门间数据共享薄弱。例如，“内蒙e登记”与“蒙速办”数据不互通，蒙西、蒙东电网供电信息系统与盟市政务服务平台信息不共享。

（六）法治保障存有不足

从立法看，随着优化营商环境的改革向纵深推进，迫切需要对相关法律法规进行“立改废”，使改革于法有据。例如，电子证照、印章、签名、档案等的认定使用和跨地区办理，证照分离改革、告知承诺制、建立信用体系等，都需要法律法规的支撑。从执法看，没有按制度规矩行事、按法规政策办事这根弦，

决策无依、随性，施策无据、随意，监管不当、执法不公。例如，监管部门选择性执法、随意性执法，向企业乱收费、乱罚款、乱摊派，随意检查、多头检查、重复处罚，办“关系案”“人情案”等问题依然存在。从司法看，存在着企业和群众合法权益保护不够、公信力不强等问题。例如，招标投标监督协作不足，多数盟市没有建立统一的电子监督平台，缺少风险预警、投诉处理功能。

二、内蒙古持续优化营商环境的对策

习近平主席在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式重要讲话中指出，“投资环境就像空气，空气清新才能吸引更多外资”，这则比喻形象地说明了营商环境的重要性。

（一）压实各方责任凝聚强大合力

优化营商环境是一项系统工程，必须牢固树立一盘棋思想。各级党委和政府要把优化营商环境纳入重要议事日程，及时解决企业和群众关心的问题，增强工作的精准性和有效性；各部门要充分发挥职能作用，既要各司其职、各负其责，又要加强沟通、密切配合；各地区各部门各主要责任同志要当好优化营商环境第一责任、第一推动人，亲自部署协调督导；广大党员干部要强化

责任意识，吃透政策、熟悉业务、优化服务。只有压紧压实各方责任，层层带动、上下联动、人人行动，才能形成全方位、各领域共同推动营商环境优化的工作格局，凝聚起加快推进高质量发展的强大合力。

（二）以制度重构破解痛点堵点

所谓制度性痛点堵点是指不能单靠技术性调整和局部改进从根本上解决问题，只有从制度变革入手，重塑相关领域的办事制度，才能彻底破解。例如，为破解企业开办中的“准入不准营”堵点，先后推出了“证照分离”“三证合一”“五证合一”和“多证合一”改革，使涉企证照大幅精简。但有关许可证还是要办，程序还得走，“办证多”这一实质问题还没有根本解决。所以，现在又采取直接取消许可、审批改为备案、告知承诺制等办法来“减证”。这就要求重构制度，包括全面梳理行业许可事项，清理市场准入的各种歧视性限制，做好审管衔接和事中事后监管，进行审批流程再造，通过健全信用体系和信息共享机制来确保承诺的可信和履行，修订法律法规为改革提供依据和标准等一整套“照后减证”的制度重新设计。建筑施工许可、企业融资难融资贵、一网通办、企业破产难等痛点堵点问题，都可参照制度重构的思路来解决，在解决痛点堵点问题上取得更大突破。

（三）营造市场化的营商环境
营造市场化的营商环境关键是处理好政府与市场的关系。一是持续简政放权。要全面实施市场准入负面清单制度，推动“非禁即入”普遍落实。固化疫情期间行之有效的取消、下放行政审批事项的经验做法。严格整治各类变相审批，清理以备案、登记、注册、年检、认定等形式变相设定和实施行政许可的违法违规行为。继续深化“证照分离”改革，在全区范围内实行涉企经营许可事项清单管理制度，推行分类改革。持续减少和规范证明事项，精简审批环节，提高审批效率。推广“容缺受理”、告知承诺制等审批模式，对风险总体可控、通过事中事后监管能够有效规范的审批事项，推行告知承诺制。二是优化政务服务。加快推进政务服务标准化，推动政务服务事项名称、编码、依据、类型等基本要素和办事指南要素在国家、省、市、县四级统一。在内蒙古政务服务平台与国家政务服务平台对接的基础上，实现数据共享。依托全区一体化线上政务服务平台，打造全区政务服务“一张网”，在更大范围实现“一网通办”、异地办、“掌上办”。加快数字政府建设步伐，大力推进数据资源整合共享，着力破除“信息孤岛”和“数据壁垒”，为企业提供充足的资源支持。提升政务服务大厅“一站式”功能，实现政务服务“应进必进”。

(四) 营造法治化的营商环境
法治是最好的营商环境。建立法治化的营商环境可以为市场主体投资兴业提供坚实的法治保障。一是健全法律体系。以实施《优化营商环境条例》为契机,将听取企业和行业协会商会意见作为立法的必经程序,加快清理、修订或废除不符合《优化营商环境条例》的法规、规章和规范性文件,对不适应改革需要的各种规定和做法应改尽改,对成熟定型、行之有效的改革措施适时上升为法律法规制度。建立政企有效沟通机制,构建亲清政商关系。加强干部队伍作风建设,规范和健全首问责任制、限时办结制、责任追究制等常规性规章制度,对权力进行约束,坚决防止钱权交易,依法对企业进行监管。二是完善信用体系。加强政务诚信,提升政府公信力。政务诚信是引领和带动全社会诚信建设的“领头羊”。要加强和完善政务诚信的规章制度建设,建立切实有效的约束机制和问责制度。要加强政务人员的诚信道德教育,培育诚信意识。加强信用监管体系建设。推进“信用+执法监管”改革,根据市场主体信用等级实行分类监管,把市场主体信用状况与企业发展直接挂钩,让失信者寸步难行,让守信者一路畅通。加快社会信用体系建设。加强信用信息记录和共享、强化信用产品应用、培育壮大信用服务市场、构建守信激励

和失信惩戒机制,加快完善信用法规制度和标准体系,大力推进诚信文化建设,提高全社会诚信意识和信用水平,使诚实守信逐步成为全民的自觉行为规范,优化经济社会运行环境。

(五) 营造国际化的营商环境
营造国际化的营商环境要有符合国际化的评价指标体系。按照市场化、法治化、国际化的要求,对标世界银行营商环境评价指标和国家部委新的营商环境监测指标体系,结合自治区实际,构建符合国际化的具有内蒙古特色的评价指标体系,开展常态化的年度评估,做好内蒙古各盟市营商环境评价及改善工作。例如,国家发改委按照对标世行、国际可比、中国特色的标准,在世界银行营商环境评价指标体系的基础上,从衡量企业全生命周期、反映投资吸引力、体现监管与服务三个维度,构建包含18个一级指标和87个二级指标的营商环境评价指标体系,可将这些指标作为内蒙古营商环境建设的参考和评估指标,综合反映营商环境建设成效。营造国际化的营商环境要有开放包容的人文环境。根据《中国省份营商环境研究报告(2020)》显示,内蒙古人文环境(第30位)居于全国倒数,对外开放指标(第27位)居于全国落后水平。建设开放包容的人文环境,提高对外开放水平,内蒙古要主动对接相邻国家,利用地理区位人文优势,

以构建开放型经济新体制为抓手,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,构筑对外开放新优势,加大向北开放力度,加快中蒙俄经济走廊建设,深度融入“一带一路”倡议,努力构建全方位对外开放新格局。把握高水平对外开放政策,开展全方位经济合作,搭建多层次对外开放平台,成为我国向北开放的重要桥头堡。■

参考文献:

- [1] 张三保,张志学.中国省份营商环境研究报告2020[M].北京大学光华管理学院管理创新交叉学科平台出品,2020.
 - [2] 十届自治区党委优化营商环境专项巡视反馈情况集中公布[N].内蒙古日报,2021-01-11.
 - [3] 石泰峰在全区优化营商环境大会上强调坚决打好优化营商环境净化政治生态整体攻坚战[N].内蒙古日报,2021-2-18.
 - [4] 内蒙古日报评论员.聚合力打好营商环境翻身仗[N].内蒙古日报,2021-2-23.
 - [5] 沈荣华.优化营商环境的内涵、现状与思考[J].行政管理改革,2020,(10).
 - [6] 国家发展和改革委员会编著,林念修主编.中国营商环境报告2020[M].北京:中国地图出版社,2020.
 - [7] 赵欢欢.政府治理视角下优化营商环境策略研——以内蒙古自治区为例[J].黑龙江社会科学,2019,(6).
- (作者单位:内蒙古社会科学院)
责任编辑:张莉莉