

# 关于进一步做好内蒙古补短板工作的对策建议

■ 王依军

**摘要**：补短板已成为内蒙古当前深化供给侧结构性改革的重点任务，是保持经济平稳运行、全面建成小康社会、推动经济高质量发展的必然要求。2016年以来，内蒙古在基础设施、生态环保、科技创新、产业发展、社会民生等短板领域取得积极进展，也暴露出一些问题。新形势下，内蒙古补短板工作要聚焦突出短板精准发力，区分市场和政府的作用，加强补短板项目储备和前期工作，多方筹措项目建设资金，同时还要加大重点领域改革力度补齐软短板。

**关键词**：补短板 木桶原理 有效投资 高质量发展

作为供给侧结构性改革五项重点任务之一，补短板是优化供给结构和扩大有效需求的结合点，更是保持经济平稳运行、全面建成小康社会、推动经济高质量发展的结合点。习近平总书记指出，“补短板”就要处理好短板与潜力、短板与后劲的关系，要看到补短板不仅可以消除制约发展的各种障碍，而且有利于充分挖掘发展的潜力和后劲，实现现有劣势向后发优势的转化。2018年7月，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作，指出当前经济运行稳中有变，面临一些新问题新挑战，外部环境发生明显变化，明确要求把补短板作为当前深化供给侧结构性改革的重点任务。年底，中央经济工作会议明确要求，要注重拉动有效投资，加快补齐经济社会发展重要领域短板。在2019年初召开的自治区党委十届八次全会暨全区经济工作会上，李纪恒书记指出内蒙古是欠发达地区，在基础设施保障、优质教育资源供给、医疗卫生服务、科技创新、生态环境、公共服务等领域还有许多突出短板和薄弱环节

境，要通过扩大有效投资来补齐这些短板，解决发展不平衡不充分问题。新形势下，做好补短板工作的重要性和紧迫性更加凸显。

## 一、新形势下补短板的重大意义

（一）补短板是保持经济平稳健康发展的必然要求

2018年，全区地区生产总值增长5.3%，低于年初预期，低于全国平均，全国排名靠后。特别是包括基础设施在内的投资增速持续走低，下降27.8%，新开工项目数量大幅减少，亿元以上新开工项目594个，同比减少207个，固定资产投资、新开工重大项目数量和投资额度大幅回落，已成为影响经济即期增长和长远发展的主要因素。实现经济平稳健康发展，必然需要加强补短板，从而增加有效供给，促进有效投资，保持经济运行在合理区间。

（二）补短板是全面建成小康社会的必然要求

党的十九大报告明确提出，突出抓重点、补短板、强弱项，特

别要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。当前，内蒙古正处于全面建成小康社会的决胜阶段，尤其在脱贫攻坚和污染防治领域任务艰巨，仍有20个国贫困旗县未摘帽，15.3万建档立卡脱贫人口未脱贫，在国家公布的《生态文明建设年度评价结果公报》中，内蒙古绿色发展指数仅为77.9、全国排第24位。扶贫、生态等重点领域不仅是自治区的突出短板和薄弱环节，更是内蒙古全面建成小康社会关键所在。

（三）补短板是推动经济高质量发展的必然要求

当前，自治区产业发展多年来较多依赖资源开发，导致产业结构单一化、重型化，新兴产业增长点不足，能源、化工、冶金等产业居主导地位，约占规模以上工业增加值的85%，装备制造业、高新技术产业占比较低，不足规模以上工业增加值的5%，供给体系质量不高，高端供给的短板明显，工业产品大多处于产业链和价值链中低端。概言之，自

治区产业短板也较为突出。推动经济高质量发展，就要集聚整合有利于高质量发展的要素资源，推动传统产业转型升级，大力培育新产业、新动能、新增长极，补齐产业短板，提升产业发展质量，提高经济发展中的高质量部分的比重。补短板，从这个意义上讲就是要补高质量发展的短板。

## 二、当前补短板工作存在的问题

2016年8月，内蒙古自治区制定出台了《关于深入推进供给侧结构性改革着力做好补短板工作的实施方案》，启动实施了基础设施、生态建设、环境保护、科技人才、战略性新兴产业、服务业、现代农牧业、民生保障、公共服务9大专项，重点推进45项工程。自《方案》实施以来，自治区补短板工作取得积极进展，但存在一定问题，主要表现为：

### （一）补短板有待进一步聚焦

习近平总书记指出，各地发展水平不同，补短板重点不同。作为西部欠发达省份，内蒙古在发展过程中存在较多薄弱环节和不足之处，都可视为短板，但是这些短板有大有小，有严峻程度的差别，也有威胁程度的差异，按照“木桶原理”，桶的容量取决于最短的那根木板，只有找准补齐最突出的短板，才能以重点突破带动全局工作。目前，自治区补短板工作涉及的领域偏多，有待区分轻重缓急，进一步聚焦聚力，从最短的木板做起，形成更

大的边际效应。

### （二）补短板工作纵横细化不够

从地区发展来看，各盟市、旗县发展条件不同，其制约发展因素不尽相同。比如，呼包鄂地区区位优势明显、产业基础较好，但其创新能力亟待加强；而东部地区发展相对滞后，脱贫攻坚任务更加迫切。各地区有待进一步查找、瞄准各自的最大发展制约因素加以补齐拉长。从部门工作来看，目前全区的补短板工作由发改委牵头负责，按照职能更多集中在基础设施领域，针对其他关键领域和薄弱环节，有待由各自主管部门制定更加详细、具体的工作计划。

### （三）补短板工程项目储备不足

目前，各地区各部门还不能适应高质量发展要求，主动谋划推进补短板项目，项目储备数量不足、质量不高等问题突出。在自治区级重大项目滚动实施计划（2018-2020年）中，2018年基础设施类项目73个、总投资2953亿元，比上年分别减少40.2%和52.8%；高新技术类项目35个、总投资1309亿元，比上年分别减少37.5%和36.6%；生态环保类项目11个、总投资310.3亿元，分别比上年减少15.4%和51.4%。

### （四）补短板工程项目建设资金不足

受财政增收基础不稳固、融资渠道单一等因素影响，有些补短板项目融资较为困难，存在形成“半拉子”工程的风险。比如

在基础设施领域，这类项目建设投入大，投资回收期偏长，虽然国家有一些补助资金，但剩余资金缺口仍然较大，还需自治区、盟市、旗县通过财政补贴、社会融资、银行贷款解决。目前，各级政府财政能力普遍薄弱，加之严控政府债务风险等因素的影响，难以通过自身能力落实项目建设所需的资金，导致基础设施投资大幅下滑，2018年下降29.5%。

### （五）补短板工程缺少配套政策支持

通常，短板都是长期矛盾积累而成，常常涉及各种复杂的利益关系调整，牵涉面较广。如果以正常工作力度，按部就班推进很难见实效，显然，补齐这些短板需要区别对待，甚至一事一议、特事特办。现实中，补短板项目和其他项目类似，在项目前期过程中受困于报建环节审批手续繁琐，立项后到办理完毕施工许可证耗时较长，在项目落地过程中受困于土地、水、电、气、暖等生产要素保障不足等问题。

### （六）软短板亟待加强补齐

习近平总书记指出，既要补硬短板，也要补软短板；既要补发展短板，也要补制度短板。当前，内蒙古营商环境相对较差，一些地区在招商引资过程中承诺的优惠政策不能兑现。21世纪经济发展研究院对全国各省区市投资环境进行排名，内蒙古投资环境指数排全国第22位，其中投资软环境指数全国倒数第3位。2018年，全区引进国内（区外）到位资金下降1.9%。

### 三、对策建议

#### (一) 聚焦突出短板精准发力

一是把短板和一般性问题、工作中问题区分出来,把补短板工作和日常工作区分出来,瞄准内蒙古全面建成小康社会最明显的短板和不足精准发力,集中力量优先解决影响发展质量的最突出矛盾和问题。二是突出重点,因地制宜,充分考虑地区之间、部门之间的发展差异和不同情况,重点围绕脱贫攻坚、公共服务、科技创新、人力资本、生态环保、产业转型升级、基础设施等关键领域和薄弱环节,确定各地区、各部门补短板重点工作,坚决不搞齐步走、一刀切。三是找准重中之重,当前要加快补齐基础设施、公共服务等领域短板,抓住国家继续向中西部地区倾斜的有利时机,按照适度超前原则,加快实施一批基础设施、公共服务等领域重大项目。

#### (二) 区分市场和政府的作用

一是处理好市场与政府的关系,区分具体短板领域市场和政府的组合关系,依据具体领域的具体情况配置资源,重点解决政府缺位、不到位的问题。二是充分发挥市场配置资源的决定性作用,在现代服务业、战略新兴产业、现代农牧业等短板领域要更多依靠市场力量,发挥好供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制等市场机制,提升补短板的质量和效率。同时,积极调动各类市场主体积极性、创造性,吸引社会资本参与其他短板领域建

设。三是更好发挥政府的作用,合理界定政府投资范围,在脱贫攻坚、生态环保、基础设施等短板领域,加大政府投资力度,增加公共服务供给。

#### (三) 加强补短板项目储备和前期工作

一是加快建立补短板项目清单,重点围绕基础设施、农牧业、脱贫攻坚、生态环保等重点领域和薄弱环节,依托国家重大建设项目库,储备一批补短板项目。同时,健全重大项目储备制度,形成连续不断、滚动实施的储备机制和良性循环。二是针对补短板项目建立“绿色通道”,限时办结各阶段审批手续,对遇到困难和问题未完成相关审批环节的事项,明确相应阶段牵头单位和具体责任单位,主动为项目单位提供服务,加快推进解决“卡壳”问题。三是协调推进征地拆迁、水电接入、市政配套等前期工作进度,推动补短板项目尽早开工建设。

#### (四) 多方筹措补短板项目建设资金

一是充分发挥政府投资对补短板的引导带动作用,科学安排财政资金重点保障以政府投资为主的补短板项目,积极争取中央预算内资金,加快中央预算内资金支出进度,确保资金随项目进度及时拨付使用。二是落实国家和自治区各项鼓励民间投资政策措施,重点选取经济社会效益显著、民营企业参与意愿强烈的项目,向民间资本推介。三是加强对补短板项目的金融支持,引导

商业银行按市场化原则对各类市场主体合理安排中长期贷款投放并确定适宜的贷款利率水平,不得随意抽贷、压贷、断贷。在这个过程中,要强化发改、财政和金融机构之间的相互联动、互通信息,主动向金融机构推介重点项目。

#### (五) 加大重点领域改革力度补齐软短板

一是深化放管服改革,全面推行审批服务“马上办、网上办、就近办、一次办”,有序推行证照分离,推进涉企行政审批事项照后减证。二是优化营商环境,增强投资吸引力。加强政府诚信建设,严格兑现向投资人和企业依法作出的政策承诺,认真履行在招商引资时依法签订的协议。三是研究制定补短板差异化绩效评价机制,实施分类考核,引导各地区各部门找准各自突出短板,寻求更加符合自身实际的补短板思路和业绩。■

#### 参考文献:

[1] 韩文秀. 补短板:当前深化供给侧结构性改革的重点任务 [N]. 人民日报, 2018-10-10.

[2] 黄泰岩. 补短板的政治经济学分析 [N]. 光明日报, 2016-4-27.

[3] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编 [M]. 中央文献出版社, 2017.

[4] 浙江省委研究室课题组. “补短板”相关概念辨析 [J]. 政策瞭望, 2016, (4).

[5] 安静隍. 推动经济高质量发展要下大气力破难题、补短板 [J]. 北方经济, 2018, (4).

(作者单位:内蒙古自治区发展和改革委员会国民经济综合处)

责任编辑:康伟