

辽宁地方发展调研 报告

第 23 期

辽宁大学中国开放经济研究院

2025 年 7 月 1 日

盘锦当前经济发展成效、问题和下一步 重要举措

邱国庆 苑绮歆 张丽娇 李云迪 赵栩禾 姜美岐

2025 年是我国“十四五”规划收官之年和“十五五”规划谋篇布局之年,我国宏观经济正处于转型升级与内外部环境深度调整的关键节点。为实现经济量增质升的发展目标,中央经济工作会议提出坚持稳中求进、以进促稳,守正创新、先立后破,系统集成和协同配合的政策取向。因此,要准确把握经济运行总体态势,才能更深入理解中央经济工作会议精神,扎实做好 2025 年经济工作。2025 年 1 月,辽宁大学(盘锦)城市研究院、经济学院深度参与盘锦市发展和改革委员会、盘锦高新技术产业

业开发区经济分析,总结盘锦市经济发展现状,提出盘锦市经济下一步发展的重要举措,为盘锦市高质量完成“十四五”规划目标任务,实现“十五五”良好开局打下坚实基础。

一、盘锦市当前经济发展的主要成效

近年来,盘锦市深入贯彻党中央、国务院部署,深入贯彻新发展理念,扎实推进各项改革任务,积极应对错综复杂的宏观环境和前所未有的风险挑战,经济社会发展取得新进展、新成效,为盘锦市在新时代辽宁全面振兴中走在前列注入强劲动力、积蓄强大动能。

(一)经济运行稳中向好

盘锦市经济总体运行平稳、稳中有进。一是经济整体实力跃上新台阶,2024年全市实现地区生产总值1413.5亿元,同比增长4.0%,位于全省前列,为稳定全市经济发展大局发挥了重要的“压舱石”作用。二是固定资产投资稳步增长,2024年全年全市固定投资同比增长39.6%、进出口总额增长43.6%,均位于全省第一,2025年1—2月份固定资产投资较去年同期增长48.3%,有力支撑了有效需求持续扩容。

(二)新质生产力聚力蓄势

盘锦市深入实施创新驱动发展战略,持续推进新型工业化,为加快形成新质生产力积蓄力量。一是创新高地积厚成势,截至2025年3月,全市科技型中小企业、高新技术企业、雏鹰瞪羚企业累计达到793家、240家、138家,成为支撑盘锦市创新能力发展的坚实基础。二是产业发展焕新升级,盘锦市紧紧围绕“3442”现代化产业体系,深入推进科技创新与产业创新有效融合,近三年列入省科技重点专项14项,2025年

第一季度集中开工项目62个,投资总额达112.4亿元。三是数字经济蓬勃发展,工业、交通、医疗、政务等领域数字化进程不断加快,成功入选国家第二批中小企业数字化转型试点城市,成为驱动盘锦市经济社会高质量发展的前沿力量。

(三)改革步伐坚实有力

盘锦市以改革促发展,着力推动体制机制改革,有效激发了经济活力。一是宏观政策加力显效,出台进一步全面深化改革12个实施方案、297项改革举措,深入开展国有企业改革深化提升行动,推动落实《盘锦市关于进一步支持民营经济高质量发展的实施意见》中的6个方面27项重点工作,一系列可感可及的改革举措为盘锦市振兴发展注入动力。二是营商环境持续优化,全面推行“一窗收件、分类办理、统一出件”的政务服务新模式,市本级综合窗口改革经验做法在全省推广,有效激发了企业活力。

(四)民生福祉持续提升

盘锦市坚持以人民为中心的发展思想,聚焦民生重点热点问题持续发力。一是污染防治效果显著,低碳发展步伐坚实。2024年全年PM2.5平均浓度为29微克/立方米,改善幅度居全省第一,空气质量综合指数排名居全省第三;湿地保护成效显著,辽河口湿地北部区域生态恢复项目被列为全国第二批山水工程典型案例;加快经济社会发展全面绿色转型,辽滨经开区、盘锦市高新区获评国家级绿色工业园区。二是居民生活水平稳步提升,城乡居民持续增收,2024年全市居民人均可支配收入达44020元,同比增长3.8%;深入实施就业优先战略,新增城镇就业2.04万人;基础设施稳步改善,较建市之初增加城市道路874.57公里、桥涵66座、排水管网1301.18公里,为全市经济社会发展注入生机

活力。

二、盘锦市当前经济发展的主要举措

(一)对接国家战略,加强顶层规划,统筹布局经济社会发展

盘锦市积极响应国家重大战略部署,将自身发展融入“东北振兴”战略和“一带一路”等国家战略倡议中,以“十四五”规划为战略引领,科学编制“十五五”规划,并细化落实路径。2025年初,盘锦市人大审议通过《2025年国民经济和社会发展规划》,重点围绕石化产业升级、新兴产业培育、城乡协调发展等领域制定目标,提出固定资产投资增长10%等切实可行的具体指标。盘锦市依托央企优势,制定《盘锦市深化央地合作三年行动专项方案》,积极推动与辽河油田、华锦集团等驻盘央企在产业协同、技术攻关、绿色低碳等领域的深度融合。通过“央企+”行动,吸引央企区域总部、研发基地落户,形成产业链集群生态圈。

(二)立足资源优势,推动产业多元化拓展,筑牢经济根基

盘锦市依托丰富的油气资源和产业基础,以石化及精细化工为核心,推动产业链延伸与多元化布局。2024年,盘锦市石化及精细化工行业营收突破2000亿元。盘锦市实施“减油增化”战略,推动华锦阿美项目机械竣工。推进粮油加工产业升级,粮食加工能力达870万吨,副产品利用率突破60%。实施“品牌强市”战略,盘锦大米、盘锦河蟹品牌价值合计突破千亿元。聚焦新质生产力培育,海洋经济总产值达403亿元,盛源海洋牧场入选国家级示范区,辽东湾海上风电项目有序推进。新材料产业加速突破,金发生物基材料一体化项目投产,新型储能技术推广应用走在全省前列。

(三)培育地方特色文化,文旅融合协同发力,激发消费活力

2024年盘锦市社会消费品零售总额增长4%。政策撬动消费升级,释放内需潜力。全年开展“乐购盘锦、惠享美好”促消费活动300余场次,发放住房消费补贴、推行消费品以旧换新政策,推动本地消费便利化、品质化。文旅融合提质增效,打造特色IP。金帛滩海洋乐园通过设施升级晋升国家4A级景区,红海滩国家风景廊道创新“湿地观光+文化体验”模式,推出“文旅+节庆”“文旅+夜经济”等多元产品模式,荣登抖音全国景点热度榜第7名,引导游客从“头回客”向“回头客”转化,文旅消费黏性显著增强,场景创新扩容消费空间。

(四)加强对外开放,拓宽发展空间,实现优势互补共赢

构建高效开放通道,盘锦港持续提升基础设施能级,集装箱吞吐量增长1.9%。加快建设重点工程,形成“公铁海”多式联运网络,为东北及蒙东地区提供高效出海通道。扩大外资外贸规模,全市新增外贸型企业18家,辽滨经开区连续6年跻身全国化工园区30强。重点企业加速“走出去”,跨境电商企业增至70家、成交额增长24.7%。全年实际利用外资7.5亿美元,居全省第二,进出口总额达147亿元,化工产品、农产品出口占比超60%,国际市场多元化布局成效凸显。深化区域协同合作,依托国家级石化基地和港口优势,与京津冀、长三角等地区共建产业园区,承接高端项目转移。

三、盘锦市当前经济发展存在的主要问题

(一)产业结构不尽合理,新旧动能转换相对滞后

盘锦市是典型依赖不可再生资源发展的资源型城市,产业结构不

合理,对传统产业依赖严重。传统产业增加劳动力、资金、技术和人才等的需求,挤压了新兴产业的生存空间,侵占了新兴行业生产要素份额。新兴产业培育缓慢,其中新兴中小企业融资难,产才融合新动能激发力度低导致新旧动能转换相对滞后,新兴产业“死亡率”高。国有经济占比高,地方政府对国有企业有较高的财政依赖,形成国有企业与地方政府的“强纽带”关系。

(二)创新能力有待提升,市场主体活力不足

一是盘锦市规模以上工业企业研发覆盖率不足、研发投入存在一定断层现象,创新能力与创新意识不同步。科技成果转化率低,国家级研发平台或实验室相对较少,直接限制了地区创新能力,难以破除生产技术的发展桎梏。二是盘锦市的政策偏向和相对低效的企业和市场共同制约了科技创新环境。科技型民营企业数量偏少,同时营商环境也存在一定隐形壁垒,新兴技术进入均会面临较高的制度性成本,以致经济资源持续汇聚到生产效率较低的在位企业,而无法配置到生产效率更高的潜在进入企业,这种资源错配的螺旋式锁定抑制了盘锦市的市场活力。

(三)人口老龄化严重,人才紧缺与社会保障压力并存

盘锦市老龄化问题比较严重,并有逐年增长的趋势。2022年60岁及以上人口数占总人口数量之比高达25.2%,2023年盘锦市人口老龄化程度进一步加深。人口老龄化问题直接造成盘锦市整体消费能力下降、技术岗位结构失衡等问题。进一步造成社会保障压力激增、家庭赡养压力变大、新兴产业发展受限。同时,盘锦市人才引留问题面临挑战,目前本科以上学历毕业生回流率不足50%,并且与一二线城市相比,人才经费有限,政策滞后与基础设施配套落后等问题导致难以引留人才。

(四)城乡发展不协调,经济布局结构性矛盾突出

2021年盘锦市城镇常住居民人均可支配收入为45398元,农村常住居民人均可支配收入为22583元,约为城镇居民的二分之一。尽管盘锦市大力发展民宿经济、认养农业等新型经济形态,但农民收入水平依然远低于城镇居民水平。历史上长期实施的“城市偏向”的发展策略,导致城乡分离的问题一直存在,例如盘锦市重要经济支柱的辽河油田开发初期工业就将资源集中于城镇,农村地区还一直在发展低水平农业。这导致县域经济占比过高,同时与石油配套的协同产业发展存在断点,出现重点企业辐射力不强的问题,无法带动产业链企业一同发展。

(五)绿色发展优势发挥不充分,生态环境建设任重道远

一方面,盘锦市作为国家重要的石化产业基地,在推进产业绿色化、生态化的过程中仍面临着一系列的转型压力。截至2024年,其“六大板块”17条精细化工产业链持续延伸,石化产业精细化率达到35%,但仍低于辽宁省11个百分点,在炼化能力、成品油收率等方面与国内先进地区相比还有进步空间,亟须进一步提升。另一方面,尽管盘锦市湿地修复效果明显,但生态系统的长期稳定性仍受人类活动威胁。辽河口国家公园作为国家重点保护湿地,其建设应于生态保护与旅游开发之间寻找平衡点,但当前管理机制尚未实现精细化,修复成果仍有反弹的可能,对生态环境的保护仍有不足。

(六)财政收支压力较大,保平衡、防风险任务较重

在财政收入方面,一是税收收入增长乏力,2024年盘锦全市税收收入同比增长0.6%,但在第三产业中,税收收入同比降低2%左右。其中批发和零售业同比减少1.5亿元,下降15.9%;房地产业同比减少1.1亿

元,下降13.9%。这表明,部分传统产业与新兴产业面临着困难,抑制了税收收入增长。二是非税收入占比不断上升,2024年全市非税收入38亿元,同比增长36.6%,占一般公共预算收入的27.1%,同时非税收入稳定性较差,财政收入结构有待优化,可持续性面临一定挑战。在财政支出方面,2024年盘锦市债务付息支出27.3亿元,同比增加5.7亿元,增长了26.6%,主要是省代盘锦市发行再融资债券,政府债券利息支出增加,这也进一步加重了财政支出压力。

四、盘锦市经济下一步发展的重要举措

(一) 加快创新驱动发展,推动新技术为产业赋能增效

一是要强化创新平台建设,建设盘锦市精细化工中试基地、辽宁(盘锦)科技成果转化中试基地,为科技成果转化提供平台支撑培育新型研发机构。二是要引进中国科学院大连化物所盘锦市产业技术研究院等机构,推动产学研深度融合。三是要支持企业联合高校、科研院所共建重点实验室、工程技术研究中心促进科技成果转化建立盘锦市技术交易市场,推动专利技术就地转化,同时数据要素优先开放如油田地质数据定向授权,吸引高校等相关研究平台进入盘锦市研究引导传统产业绿色转型。

(二) 持续优化营商环境,支持培育壮大市场主体

一是要建设政府和市场多元主导的服务型角色让政府为新兴企业提供快捷的行政审批,办理环保、工商、税务等手续降低制度性成本,激发市场活力和社会创造力。二是要落实减税降费政策,清理地方不合理征税,完善抵扣链条避免重复征税。三是要对本地特色产业(如河蟹

养殖、文旅等)给予补贴和品牌推广支持帮助民营企业将更多时间和资金用于生产性任务,破除针对民营企业市场主体的歧视性、隐性政策壁垒,营造稳定公平透明、可预期的营商环境,推进营商环境从限制性经济秩序向开放性经济秩序演进。

(三)完善财政政策支持,打造人才和劳动力聚集“洼地”

为避免人口老龄化导致人力资本积累水平下降,尤其要加大教育和医疗资源的财政支持力度。同时,要优化人才培养环境,提供优质基本生活保障,畅通与人才的沟通渠道,不断提升城市对人才的吸引力。地方要积极出台一系列人才引进和培养的针对性政策,如住房补贴、生活补贴、留盘经费,遴选“英盘英才”计划,注重引才和引智并行,将人才、智力与项目深度融合,为有效吸引和集聚人才提供政策、制度等保障。要聚焦重点产业发展需求,动态更新急需紧缺人才需求库,用好用活全县事业单位“周转池”编制,以促进盘锦市人才高质量发展。

(四)统筹协调分类施策,提升区域协同发展水平

政府要强化创新要素集聚的顶层设计,通过制定统一的创新发展规划和政策措施,确保政策间的协调性与连贯性。同时,要建立更便捷的反馈沟通机制,保证农村发展与经济发展规划的深度融合,利用大数据和人工智能技术,构建覆盖整个区域的数字化模拟平台,为区域协同发展政策制定提供科学依据,推动创新要素在区域内自由流动和共享,实现资源的高效聚集和优化配置。深化城乡融合改革,推动辽河油田等城市中心企业的产业链向乡村延伸,促进城乡要素双向流动,使城镇与农村地区逐步建立起利益共享机制,重点发展联合招商、产业协同等合作模式,以确保协同发展。

(五)支持维护生态安全,深入贯彻绿色发展理念

一是要强化技术创新与产业升级,打造绿色制造体系,推动石化产业向精细化工、生物基材料等高附加值领域延伸,提高盘锦市石化产业精细率。同时增加石化产业绿色转型专项基金,整合财政补贴、社会资本和碳减排收益,重点支持企业绿色技改以及固废资源化项目,积极探索“环保贷”模式,为符合条件的企业提供低息贷款,以减排效益作为还款保障。二是要旅游开发与生态保护深度融合,推广低碳旅游模式。要设计“零废弃景区”标准来减少垃圾排放,如增加垃圾分类回收点、设计景点电子门票、对游客所带或是景点贩卖商品包装进行可降解检测。此外,还可推出淡季旅行攻略,通过冬季冰钓节、温泉度假等项目分流客流,缓解旺季生态压力。

(六)防范化解重大风险,确保财政可持续发展

一是要完善税收管理制度,利用大数据、人工智能等信息技术,加强税收征管信息化建设,提高税收征管效率和精准度,同时建立健全税收风险监测预警机制,及时发现和处理税收漏洞,以防止税收流失。二是要合理调控非税收入规模,通过盘活闲置国有资产、规范行政事业性收费等方式,避免对非税收入的过度依赖。三是要加强债务管理,密切关注债务规模、结构、利率等变化情况,及时预警和处置债务风险。同时,要加强地方融资平台监管,根据财政收支状况和经济发展需要,科学安排债务发行计划,避免债务集中到期带来的偿债压力,规范融资行为,防范隐性债务风险,降低债务支出。

作者简介：邱国庆，辽宁大学（盘锦）城市研究院院长，经济学院副教授。

苑绮歆，辽宁大学经济学院硕士生。

张丽娇，辽宁大学经济学院硕士生。

李云迪，辽宁大学经济学院硕士生。

赵栩禾，辽宁大学经济学院硕士生。

姜美岐，辽宁大学经济学院硕士生。

辽宁地方发展调研报告编委会

策划:潘一山 主编:余森杰

编委:李宇鹏 史保东 霍春辉 仇焕广 闫海 李淑云
姚树洁 王振宇 白永生 张贺明 崔铮

编辑:赵子龙 校对:李楠楠 联系方式:024-62602446

本刊声明:所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。