

辽宁地方发展调研

报告

第 29 期

辽宁大学中国开放经济研究院

2026 年 01 月 01 日

朝阳市民营经济高质量发展对策研究

武英杰

民营经济是推动地方经济社会高质量发展的关键力量,是市场活力的主要源泉和就业的最大载体。党的十九大以来,尤其进入“十四五”规划阶段,辽宁省面临产业转型、要素重塑与区域经济再定位的重大挑战与机遇。朝阳市作为辽西重要节点城市,其民营经济的发展状况既是区域活力的重要体现,也是实现区域产业升级、吸纳就业与社会稳定的重要基础。近年来,在全面振兴新突破三年行动的牵引下,朝阳市民营经济在主体数量、产业规模、结构升级等方面取得显著进展。然而,与辽宁省东部沿海城市相比,朝阳市民营经济仍面临结构

注:感谢辽宁省朝阳市发展和改革委员会提供的参考资料。

层次偏低、创新能力不足、融资环境不优等深层问题。如何进一步释放民营经济活力,建设具有辽西特色的高质量发展新格局,是当前和今后一个时期的重要课题。

一、朝阳市民营经济发展现状

(一) 规模与贡献

近年来,朝阳市民营经济在总量扩张、结构优化与动能转换等方面均呈现稳中向好的态势,已成为支撑朝阳市经济增长和社会就业的关键力量。截至2025年8月,朝阳市民营经济主体总量达到32.42万户,位居辽宁省第4位,仅次于沈阳市、大连市、鞍山市,明显高于同属辽西经济区的锦州市、阜新市和葫芦岛市。这表明,在朝阳市的民营经济基础与市场活跃度具有较强的竞争优势。

从经济贡献看,2025年上半年,朝阳市规模以上私营企业实现工业增加值46.7亿元,同比增长8.3%,增速高于辽宁省平均水平。民营经济税收贡献达50.8亿元,占朝阳市税收总额的76.2%,这显示出民营经济已成为财政收入的重要支柱力量。从吸纳就业方面来看,民营企业和个体工商户吸纳了朝阳市约七成的城镇就业人员,是维护民生稳定和扩大中等收入群体的关键支撑。分行业看,民营经济已由传统的商贸、建材、轻工等领域向装备制造、农产品深加工、新能源及新材料等方向拓展。特别是在冶金装备、汽车零部件、农副产品加工、电子制造等产业领域,一批具有本地特色的成长型企业正在崛起。

总体来看,朝阳市民营经济呈现出“主体数量增长快、产业贡献稳

步升、结构升级初显效”的综合特征。与锦州市和阜新市相比,朝阳的民营经济市场主体活跃度与创新转型势头更强;但与鞍山市、营口市等工业基础雄厚的城市相比,其高技术含量与资本密集型企业比重仍偏低,产业层次和龙头带动效应有待进一步提升。

(二)政策与治理创新举措

“十四五”以来,朝阳市在民营经济治理体系和政策供给模式上持续探索创新,形成了以营商环境优化、要素供给保障、法治化管理与政企互动机制为核心的多维支持体系,为民营经济持续健康发展提供了制度支撑。

营商环境制度化建设持续深化。朝阳市实施的“净源”专项行动,聚焦市场准入与公平竞争领域痛点,系统清理废止妨碍统一市场的行政规定,查处滥用行政权力排除、限制竞争的行为,打破了行业准入的隐性壁垒,推动竞争性领域向民营资本全面开放。这一行动有效改善了民营企业长期面临的“玻璃门”“弹簧门”等隐性障碍,为市场主体创造了公平透明的竞争环境。与锦州市、阜新市等地相比,朝阳市在市场化机制规范性与行政审批效率上排名靠前。2025年年初至8月,全流程政务服务事项办理量超过6.4万件,这体现出了较高的数字化政务服务能力,显著增强企业获得感。

要素支持政策精准落地。在金融支持方面,朝阳市持续推进“千亿送贷三年行动”,截至2025年8月,累计贷款投放17.9亿元,完成全年指标的89.49%。银行机构推出“朝阳税贷”“朝阳商贷”“信易贷”等信用产品,为中小微企业提供多元融资渠道。与此同时,建立中小微企业融资协调机制,走访企业3.4万余户,帮助近6000户企业获得信贷

支持,有效缓解融资难、融资贵问题。在人力资源保障方面,举办“春风行动”“民营企业服务月”“人才·科技·创业周”等系列活动,征集岗位3.1万个,吸引3000余名高校毕业生入职本地民营企业,显著提升了青年人才留朝(阳)率和企业人力资本质量。在税收与政策辅导方面,实施“便民办税春风行动”“春雨润苗”专项计划,为9.5万户个体工商户精准推送税费政策10万余条,推送成功率达99.2%,促进了政策知晓度与合规化经营水平双提升。

法治化保障与行政规范建设并行。朝阳市连续多年推进招投标领域专项整治行动,从2021年至2024年相继开展隐性壁垒破除、评标专家清理、串标围标治理等专项行动,有效遏制不公平竞争行为,保障民营企业依法平等参与公共资源配置。与此同时,朝阳市严格执行《中华人民共和国市场主体登记管理条例》,落实商事制度改革措施,强化行政处罚裁量基准制度建设,建立“从轻”“免罚”清单共计90余项,推动监管执法行为标准化、透明化。

政企沟通机制常态化、法治宣传体系多元化。朝阳市民营经济已具备体量基础和发展活力,市场主体数量增长、税收贡献显著、就业吸纳能力强,为区域振兴提供了重要支撑。但同时仍面临产业层次偏低、创新链条不完整、金融与人才要素供给不足等结构性约束。为实现“辽西绿色智造与现代服务融合发展的民营经济创新示范区”目标,应以制度保障为前提、以要素供给为基础、以创新驱动为核心,形成制度—要素—市场三方面联动的政策体系。2025年以来,朝阳市发展和改革委员会多次牵头召开民营企业座谈会及“十五五”规划建言献策会议,累计收集、解决民企诉求近70件,形成了高效的问题闭环解决机

制。此外,朝阳市还通过微信公众号、网站及线下宣讲等形式,系统宣传《中华人民共和国民营经济促进法》,强化民营企业法治意识与政策参与度,构建了“亲”“清”有度的政商关系新生态。

总体而言,朝阳市在政策与治理创新方面呈现出三个显著特征:一是政策执行机制化,形成了从政策解读、精准推送到靶向辅导的闭环体系;二是政企沟通制度化,实现了从被动响应到主动服务的转变;三是法治保障常态化,通过规范执法、信用修复等措施提升了市场信任度。这些举措不仅解决了企业融资、用工、税负等即时性困难,更在体制机制层面破除了制约民营经济发展的制度性障碍,使得朝阳市在辽西地区民营经济高质量发展的竞争中具备了相对优势。然而,与锦州市、葫芦岛市等市相比,朝阳市的政策创新仍偏向“局部优化”而非“系统集成”,在科技创新扶持、资本市场培育的政策深度与配套性方面仍需进一步强化。

二、朝阳市民营经济的结构性特征与阶段性问题

(一)产业结构偏传统,龙头企业带动不足

总体来看,朝阳市民营经济的产业结构仍以传统制造业为主体,具有明显的路径依赖特征。当前,朝阳市民营企业主要集中在冶金、机械加工、建材、农副产品加工等领域,产业链条相对短、附加值较低。2025年上半年,传统制造业占主导地位,新兴产业(包括新能源装备、新材料、电子信息)比重不足五分之一,产业结构转型进程明显滞后于辽宁省平均水平。

在企业层级方面,朝阳市尚无企业进入全国民营企业500强,省级重点龙头企业数量较少。现有骨干企业如金达实业、飞马机械、富达钢构等虽在地方产业链中占据重要地位,但普遍规模有限、资本积累能力弱、科技含量偏低,带动上下游集聚与创新溢出的能力不足。部分企业仍以代工、原材料加工为主,缺乏自主品牌与核心技术支撑,产品同质化竞争突出。与周边城市对比,锦州、营口等地已初步形成装备制造、新材料、石化新材料等“链主企业+配套体系”的格局,而朝阳市仍处于“产业聚集初级—龙头带动不足”的阶段。产业链分散、集群效应不强、资源配置效率偏低等问题,也制约了民营经济整体竞争力的提升。

从发展阶段来看,朝阳市民营经济正处于从数量扩张型向质量提升型过渡的关键阶段,但在产业链延伸、高端制造、品牌建设等方面尚未形成系统性突破。未来需进一步强化龙头企业培育与产业集群构建,通过“以链强企、以企带链”的方式推动民营经济整体升级。

(二)创新体系薄弱,产学研协同不足

创新能力不足已成为制约朝阳市民营经济高质量发展的核心瓶颈。朝阳市规上民营工业企业的研究与试验发展经费支出占主营业务收入比重低于辽宁省平均水平,多数中小企业研发投入有限、技术更新缓慢,仍以模仿性创新和工艺改良为主,原创性成果较少。

在创新支撑体系方面,朝阳市国家级和省级孵化载体数量总体偏少,难以形成强规模化的创新资源聚集。技术经纪人和第三方技术服务体系还在建设或推进阶段,尚未形成成熟常态化运行机制,高级工程师与科研人员占比和科技成果转化率均偏低。在产学研合作层面,

虽然朝阳市近年来积极推动校企签约合作(如与辽宁大学、朝阳师范学院等签署产教融合协议),但多数合作仍停留在短期项目或学生实习层面,缺乏联合研发、共建实验平台等深层机制。企业对科研成果的市场化运用积极性不足,部分企业家仍存在“小富即安”“轻研发、重生产”的短期经营思维。

总体而言,朝阳市的创新生态体系尚未形成完整闭环:创新链条分散、科研成果转化率低、政策激励效应有限。未来应通过完善科技创新体系、引导企业建立研发中心、强化科技金融对接等举措,构建以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的创新发展模式。

(三)融资渠道局限,成本与承压并存

尽管朝阳市近年来通过“千亿信贷三年行动”“信易贷”“银企直通车”等项目改善民营企业融资环境,但融资难、融资贵问题仍具有结构性特征。中小微企业普遍缺乏可抵押资产,信用担保能力不足。部分企业反映,信贷申请周期长、审批流程繁琐,导致资金周转压力较大。

政府性融资担保机构的分险和增信功能尚未完全发挥。朝阳市政策性担保覆盖率仍有提升空间,担保代偿风险仍较高,影响了银行机构放贷积极性。同时,股权融资体系尚未建立,缺乏成熟的风险投资、创投基金及资本市场通道,中小企业对多层次资本市场的参与度较低。与营口、辽阳等地相比,朝阳市在引入民营创投基金和区域性股权交易平台建设方面起步较晚,民营资本循环体系不完善。除融资问题外,企业经营成本上升压力显著。2025年上半年,原材料与用工成本呈上升趋势,企业面临较大成本压力,叠加环保、安全、能耗等政策约束,使得企业利润空间被进一步压缩。部分中小企业出现“营收

增长但利润下降”的现象，长期投入创新与设备升级的意愿受到抑制。

朝阳市民营经济在金融支持体系建设上虽取得初步进展，但融资渠道仍偏单一、资本市场化程度低、金融产品供给不充分。应进一步完善“信贷—担保—股权—债券”多层次融资体系，探索信用增信与数据融资模式，构建政府、金融机构与企业风险共担的长效机制。

三、制度性与结构性根源分析

朝阳市民营经济发展面临的突出问题并非单一层面的短期现象，而是长期积累的制度惯性与结构性矛盾的综合体现。要科学把握其深层根源，就需要从制度供给、要素配置与区域生态三个维度进行系统剖析，厘清制约民营经济高质量发展的体制性瓶颈与市场化约束。

（一）制度供给与执行效能的双重制约

近年来，朝阳市持续推进“净源”专项行动、公平竞争审查、信用修复、“一件事”政务服务等改革举措，制度框架已初步建立。但从实际执行效果看，制度供给的“规范化”与执行层面的“精准化”之间仍存在结构性脱节。

一方面，政策落地存在“上热、中温、下冷”的执行断层。部分部门在政策执行中仍以文件传达代替机制落实，缺乏动态评估与责任闭环，导致制度创新“形式化”“碎片化”问题较为突出。例如，公平竞争审查机制虽已覆盖重点领域，但在基层执行中，部分行业仍存在地方保护与隐性准入门槛，影响民营企业预期。另一方面，执法裁量与制度信任的落差仍然存在。朝阳市虽已印发《行政处罚案件流程管理办

法》等制度性文件,动态调整裁量基准、实施轻罚免罚机制,但由于行政执法队伍能力参差不齐、法治化水平不均,企业在面对执法检查时仍存在“不敢投、不愿投”的心理顾虑。制度执行的不确定性,使民营企业对政策的稳定性和可预期性信心不足。

从更深层次看,朝阳市民营经济仍处于“政策驱动型”向“规则导向型”的过渡阶段。政策供给较为频繁,但制度供给体系尚未完全形成闭环,尤其在政策整合、执行监督、反馈纠偏等环节仍需强化。要真正释放制度红利,必须实现从“政策刺激”向“制度保障”的转型,以稳定、公正、透明的制度环境增强企业预期和长期投资意愿。

(二)要素市场化配置的结构性不足

民营经济发展的根本在于要素的自由流动与高效配置。然而,在朝阳市现阶段的经济结构中,资本、人才、土地、技术等核心要素的市场化供给仍存在结构性约束。

首先,金融资源的配置仍偏向国有经济与传统产业。尽管“信易贷”“千亿信贷三年行动”等政策在缓解融资难问题上取得了成效,但银行体系风险偏好依旧保守,信贷审批体系仍以“抵押+征信”为主,难以覆盖轻资产企业和创新型企业。数据融资、知识产权质押、信用评级贷款等新型金融工具尚未普及,导致金融供给与民营经济实际需求之间存在明显错位。

其次,高端人才与创新要素供给不足。作为辽西区域性城市,朝阳市在科研院所、创新平台、高校资源等方面基础薄弱,科技成果外溢能力有限,难以形成有效的“技术供给市场”。人才吸引机制相对单一,对青年科技人才、高技能工人的留用和激励政策体系尚不成熟。

企业在技术创新、智能制造、数字化转型等方面的外部服务供给不足，进一步削弱了产业升级的要素支撑。

再次，要素价格与配置机制尚未完全市场化。土地资源配置中仍存在行政分配痕迹明显的问题，部分产业用地审批周期较长，难以灵活满足企业的扩产或转型需求。能源、物流等基础要素成本较高，进一步压缩了企业利润空间。朝阳市的要素市场尚处于“政府主导+市场辅助”的结构阶段，市场机制在资源配置中的决定性作用尚未充分发挥。

(三)区域产业生态与外部协同的相对滞后

从区域经济生态视角看，朝阳市民营经济的发展仍面临产业协同与区域外溢能力不足的问题，这既是经济地理位置制约的结果，也是产业组织体系尚未成熟的表现。

一是产业链层次低、创新环节薄弱。当前产业体系仍以传统制造业为核心，产业链上游依赖外部供给，下游市场半径有限。多数民营企业处于产业链中低端环节，难以嵌入高技术、高附加值的产业网络。龙头企业数量有限，产业链牵引与资源整合能力不足，使得区域产业集群“聚而不强”“强而不链”。

二是区域协作与外部资源嵌入能力弱。在辽西区域一体化进程中，朝阳市与锦州市、阜新市、葫芦岛市等城市在产业分工与创新协作方面联系不够紧密，尚未形成稳定的跨区域供应链与创新联盟。民营企业与省内外大型企业、科研院所之间的互动渠道有限，导致外部资本、技术、信息流的进入受限，区域资源配置效率偏低。

三是市场外拓能力不足、开放度有限。由于缺乏强有力的产业品

牌与高端产品供给,朝阳市民营企业在全国和东北亚市场中的“能见度”较低。外贸型、服务型、数字型企业占比偏低,出口导向型产业链尚未形成。区域市场封闭性较强,使得企业在扩大规模和提升竞争力过程中面临外部市场协同不足的困境。

朝阳市民营经济的区域生态尚处于“自组织萌芽期”,其特征是产业关联度弱、要素流动性低、协同创新机制未成体系。只有通过建设区域创新走廊、打造跨域产业集群、强化政企联动机制,才能逐步形成高效、开放、共生的产业生态系統。

四、对策建议

基于前述分析,结合朝阳市民营经济发展阶段特征与区域比较优势,应从金融支撑、产业培育、科技赋能、制度创新与人才引育五个维度同步发力,形成结构合理、功能互补的政策体系,推动朝阳市民营经济向高质量、可持续方向转型。

(一)建立“定向化金融服务+信用增信”双轮支撑机制

破解民营企业融资难题是推动民营经济可持续增长的关键。朝阳市应着眼于构建政府、银行、企业多元协同的融资支持体系,通过金融创新实现从“抵押依赖”向“信用增信”的结构性转变。可依托市级担保基金或政策性担保机构,推出以成长性与现金流为核心的信用贷款产品,将订单、专利、应收账款等无形资产纳入评估体系,从根本上缓解科技型中小企业所面临的“无抵押、不放贷”的困境。同时,建议设立“朝阳市民营经济发展引导基金”,采取“政府引导、市场化运作”

的方式,重点聚焦绿色制造、新材料、智能装备与现代服务业等领域,吸引社会资本共同参与,实现股权融资与债权融资并重的多层次金融生态。为确保政策执行的可量化与可评估,应同步建立贷后动态评估和风险补偿机制,以贷款转化率、融资成本下降幅度、企业研发投入增长率等指标作为绩效考核依据,从而在可控风险范围内最大限度释放金融资源活力。

(二)构建“产业链招商+龙头企业培育”双轮驱动模式

提升产业体系韧性与集聚效应,是推动民营经济实现结构优化的核心路径。朝阳市应围绕“补链、延链、强链”三个方向,实施产业链精准招商专项行动,聚焦先进制造、海绵钛新材料、绿色农产品加工和文化旅游融合等重点领域,定向引进具有上下游带动能力的关键企业,推动形成集群式产业生态。在此基础上,应大力实施“龙头企业成长工程”,通过财政资金定向扶持、知识产权培育补贴、出口市场拓展奖励等政策手段,帮助具有潜力的本地民营企业实现从区域骨干到行业龙头的跨越式发展。建议建立产业链协同创新平台,由链主企业牵头联合科研院所和上下游企业,共同开展关键技术攻关与配套服务创新,促进产业协作水平整体提升。绩效考核可重点围绕产业链配套率提升、招商项目转化率、带动就业人数等量化指标展开,形成产业链招商与企业培育的动态联动机制。

(三)打造“产学研—孵化—技术服务”协同创新生态

科技创新是推动民营经济结构升级与竞争力提升的根本动力。朝阳市应以建设区域创新共同体为目标,整合高校、科研院所、技术经纪机构和第三方服务平台,组建“民营企业技术创新服务联盟”,建立

技术需求对接、成果转化与知识产权保护一体化体系,为民营企业提供精准的研发与技术服务支撑。同时,建议设立“联合研发基金”和“创新券”制度,对企业与高校、科研院所共建的研发项目提供资金配套,对购买检验检测、技术咨询、专利服务的中小企业给予创新券补贴,降低企业创新成本,鼓励更多企业参与技术创新。应依托朝阳市经济开发区、北票高新区等重点园区,完善“孵化—中试—产业化”链条,推动科技成果就地转化、快速落地。该机制的成效可通过企业研发投入强度、成果转化率、高新技术企业新增数量等指标进行动态评估,以此形成科技创新与产业发展的良性循环。

(四)深化制度供给与法治化营商环境建设

优化制度供给与营商环境是民营经济高质量发展的制度前提。朝阳市应继续推动市场准入、行政执法和信用修复的一体化改革,全面落实市场准入负面清单制度,确保各类市场主体在同一标准下公平竞争。同时,应建立执法裁量权公开清单与执法行为记录制度,减少随意性执法和制度性交易成本。建议依托市级政务大数据平台,建立企业诉求快速响应与政策兑现闭环机制,实现企业问题“即时收集、限时办理、结果公示”,形成制度执行的高效循环。此外,应探索引入第三方评估机制,由高校、研究机构或行业商会对政策执行过程进行独立评估,增强制度透明度与社会信任度。通过持续优化法治化、透明化、可预期的营商环境,进一步稳定民营企业发展预期,提升市场信心与制度公信力。

(五)实施“人才—落地—激励”联动工程

人才是民营经济发展的第一资源。朝阳市应以产业需求为导向,

完善“企业岗位—高校课程”对接机制,鼓励高校根据地方产业结构和用工需求,联合企业共建实训基地和应用型课程体系,提升毕业生的职业匹配度和岗位胜任力。同时,应建立面向高端人才的“落户—住房—科研启动”一体化政策包,为关键技术和管理人才提供科研经费、人才公寓、子女入学等全链条服务,增强人才吸引力。针对辽西地区外流的人才资源,可探索柔性引才与智力回流机制,通过项目合作、远程顾问、技术指导等形式吸引辽西籍专家与高校科研团队参与本地企业创新项目,实现“智力回流—创新赋能”的协同效应。考核维度可聚焦高层次人才引进数量、人才留存率及企业岗位匹配度,形成以产业需求为牵引的人才链条重塑体系。

五、结语

朝阳市民营经济已具备体量基础和发展活力,市场主体数量增长、税收贡献显著、就业吸纳能力强,为区域振兴提供了重要支撑。但同时仍面临产业层次偏低、创新链条不完整、金融与人才要素供给不足等结构性约束。为实现“辽西绿色智造与现代服务融合发展的民营经济创新示范区”目标,应以制度保障为前提、以要素供给为基础、以创新驱动为核心,形成制度—要素—市场三方面联动的政策体系。建议短期内优先推动金融创新与信用增信试点、产业链招商与龙头培育、产学研协同机制建设,并在中期通过法治化营商环境与人才引育政策增强长期发展能力。为保证政策成效,建议同步建立政策跟踪评估机制与企业满意度常态化监测机制,确保政策红利真正转化为企业

发展动能。

作者简介:武英杰,中共党员,工学博士,辽宁大学轻型产业学院无机非金属材料工程专业副教授,硕士研究生导师,沈阳市拔尖人才,现任辽宁大学(朝阳)城市研究院院长、朝阳市发展和改革委员会副主任(挂职)。研究方向为功能性钙钛矿氧化物复合薄膜、高性能铝合金材料的组织与性能优化。主持国家自然科学基金项目“自组装纳米柱状锰氧化物复合薄膜的室温低场磁电阻效应机制研究”、辽宁省科技厅自然科学基金应用基础研究计划项目,辽宁省教育厅自然科学基金项目、参与辽宁省“揭榜挂帅”项目2项,主持并参与辽宁大学本科教学改革项目4项。在 *Journal of Materials Chemistry C*、*Materials Research Letters*、*Journal of Alloys and Compounds* 等国际知名杂志发表学术论文15篇,以第一作者或通讯作者身份发表SCI论文10篇,申请专利3项,参与出版教材2部。担任国家自然科学基金委函评专家、*Journal of Alloys and Compounds* 等杂志审稿专家。

辽宁地方发展调研报告编委会

指导:潘一山 **主编:**余森杰

编委:李宇鹏 霍春辉 仇焕广 闫海 李淑云 陆辉
陆安慧 姚树洁 王振宇 田百军 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。