

西咸研究

(第4期·总第177期)

西咸研究院

2019年3月13日

国家级临空经济示范区发展路径探究

贺 键

随着中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，临空经济流动效率高、产业附加值大、带动能力强的效应被日益重视，成为各大城市竞相角力的新阵地，正掀起新一轮临空经济区建设的“热潮”。据统计，全国有62个城市依托54个机场规划或建设了63个临空经济区，获批国家级临空经济示范区的有12个，国家中心城市更是将临空经济示范区作为“标配”来重点打造培育。2018年4月25日，西安临空经济示范区正式获批。为高标准、高水平推进示范区建设，有必要对国内外临空经济区进行深入研究，探索形成示范区建设的新路径。

一、国内外临空经济示范区发展路径比较

经过对比，国际上有 4 种临空经济发展的典型代表：

一是以孟菲斯为代表的“物流枢纽带动”型。联邦快递入驻，成为孟菲斯机场最大的客户，其经济辐射力超过 300 亿美元，吸引了世界最大笔记本维修企业、全美最大麻醉药品检测中心、世界最大的角膜银行以及众多的跨国企业全球分拨中心入驻。

二是以史基浦、亚特兰大为代表的“总部经济聚集”型。史基浦通过建设机场商务区，吸引了 2500 多家跨国公司总部入驻，其中世界 500 强有 278 家，成为“欧洲商业界的神经中枢”。亚特兰大通过充分发挥机场客运枢纽效应，吸引全美 500 强中的 430 家企业入驻，包括可口可乐、UPS 等巨头总部。

三是以爱尔兰香农为代表的“临空制造引领”型。香农国际航空港经济区是世界上最早的临空型自贸区，主要发展电子信息、通讯技术等高科技产业，在 2.43 平方公里的土地上吸引了 150 多家外贸型公司入驻，年销售额超过 30 亿欧元，90%用于出口。2012 年习近平总书记曾到访香农自贸区，对其临空经济的发展给予充分肯定。

四是以仁川、迪拜为代表的“自由经济驱动”型。韩国通过立法形式设立仁川机场自由经济区，出台自由区政策体系，吸引波音、宝马、通用等 75 家世界 500 强公司入驻。迪拜机场自由贸易区内允许外企将全部收入汇回本国，并给予免税等优惠政策，吸引了包括劳斯莱斯、香奈儿等 1500

家跨国公司。

国内有 5 种做法较为典型：

一是以郑州为代表的“政策强力驱动”。河南省赋予郑州临空经济区“区域全覆盖、职能全设置”管理权限，将示范区内的经济社会事务全部交由航空港管委会实行一元化管理。同时出台 81 项政策，在财税、产业发展、要素保障等 7 个方面给予支持。

二是以北京为代表的“优势资源整合”。北京临空经济示范区通过整合原空港经济开发区、原空港物流基地和原国门商务区三个功能区，搭建了更为有效的临空经济统筹发展平台。2017 年，示范区实现总收入 3239.2 亿元，占全北京市的 11.6%。

三是以广州为代表的“财税优先保障”。广州出台《广州空港经济区管理办法》，以立法形式赋予示范区市一级管理权限，设立省级专项补助和市财政专项资金，用地指标“应保尽保”，并将示范区产生的省级税收收入全部返还。

四是以贵阳为代表的“高位推动突破”。贵州赋予示范区市级管理权限，实行省区直通车制度，在规划上报、项目申报、财政补助、用地批报等方面给予直通权限，实现示范区建设用地年度计划省级单列，新增建设用地优先倾斜。

五是以杭州为代表的“挖潜增效升级”。杭州临空经济示范区以建成区为主，杭州市制定符合临空特色的考核体系，取消对区内 GDP、招商引资考核指标，只考核亩均税收、航空主导产业增加值等，确保入区产业紧密贴合临空经济高端

优质要求。

总体来看，国内发展较快的临空经济示范区有以下共性：**一是**构建“省市共建、省区直通”的管理方式，提升临空经济示范区在全省的战略地位和决策效能。**二是**出台务实管用的政策支持体系，如省市财政倾斜支持，税收全部返还示范区。**三是**优先保障示范区所需的各类要素，对用地指标实行“省级单列、应保尽保”，集中配置保税区、口岸等优势资源。**四是**保障临空经济区发展空间，遵循临空经济发展圈层布局规律，按照宁缺毋滥原则，大胆留白紧邻机场稀缺临空用地，为吸引更高端优质的临空项目留足空间。**五是**专门制定了针对临空经济示范区考核指标体系，淡化对GDP、固投等传统指标考核比重，注重临空主导产业增加值、亩均产值等特色指标考核，引导示范区围绕临空主业实现高质量发展。

二、西安临空经济示范区的优势和短板

同我国其他正在规划建设的临空经济示范区相比，西安临空经济示范区条件相对较好，竞争优势突出。陕西是“一带一路”重要节点，随着“一带一路”倡议的不断落地实施，将为示范区发展形成强大的助推作用。省委省政府大力推进“三个经济”发展，将示范区作为发展“三个经济”的主战场、先行区，使示范区集聚的关键要素越来越多、配套功能更加齐全、享受政策更加优惠。归纳起来，主要有以下方面：

一是区位优势突出。示范区所在的西安市位于我国地理中心，是联通欧亚、承东启西的重要节点，开辟国内外主要航路航线、开展联程联运的条件便利。

二是枢纽优势明显。示范区拥有中国第七大、全球前 50 的西安咸阳国际机场，与国内外 48 家航空公司建立了业务关系。内捷外畅的综合交通体系不断强化西安机场交通枢纽优势。

三是功能配套丰富。示范区已建成五个指定口岸；拥有陕西西咸保税物流中心等外向型产业承载平台；建成并投用多个高端功能配套设施。

四是临空产业集聚。已集中落户 13 家航空公司区域基地；聚集了飞机维修、电子信息、生物医药、物流运输等领域的 138 家企业。

五是腹地支撑显著。陕西省科教实力雄厚，拥有各类科研机构 3000 多个，聚集了国内航空领域近 1/4 的科研单位、专业人才及生产力量。

六是优势政策叠加。示范区既在自贸区范围内，国家也赋予了综合保税、跨境电商、进口口岸等多种优惠政策。民航局和陕西省签署的合作协议中，提出制定优惠和倾斜政策，加快建设全国领先的新型航空城。

同时，示范区也存在起步晚、体量小、功能弱的短板：

一是发展基础相对薄弱。新引进的项目还比较少，临空产业尚未形成规模，已引进的项目处于建设阶段，未形成强有力的经济支撑。

二是货运枢纽功能有待提升。西安咸阳国际机场货运航线和货运通航点与百万吨级机场仍有较大差距。机场周边 50 公里半径内聚集了 4 座军用机场，挤占了大量航空时刻，限

制了货运航班运行。

三是管理体制机制有待创新。临空经济发展的要素和资源大多集中在国家部委层面，协调争取的程序过多、耗时较长。尚未设立省级层面的临空经济示范区领导机构，难以形成工作合力。

四是周边航空市场竞争激烈。郑州、成都、重庆、长沙等临空经济区政策支持力度都比较大，如长沙北美国际货运航线的补贴额度是西安的3倍，郑州、成都在航油价格上涨情况下，将原来的补贴提高了1.8倍。

五是临空产业缺乏统筹整合。大西安开发区较多，临空产业资源、临空偏好型产业项目布局分散，降低了临空经济竞争优势。

三、建设西安临空经济示范区思路和定位

结合全国其他临空经济示范区发展经验，西安临空经济示范区应以深度融入“一带一路”建设为统领，以发展“三个经济”为引领，充分发掘枢纽机场核心优势，紧密结合大西安资源禀赋，加快推进体制机制创新，塑造并强化核心竞争力，打造具有全球意义的临空经济区。

对应国际、国内、省内3个层面，在发展目标上，可确定为全球高端要素链接中枢，内陆临空经济创新典范，陕西追赶超越重要引擎。

围绕“港-产-城-人”4个方面，在功能定位上，可确定为“一带一路”国际枢纽机场、临空经济创新发展高地、绿色智慧宜居宜业魅力空港、中外人文交流国际平台。

对标西安 2035 年全面建成国家中心城市的时间节点，在发展阶段上，可按照“近期完善功能，中期突出特色，远期树立标杆”的“三步走”计划实施：

到 2020 年，国际航线达到 100 条，年旅客吞吐量达到 5500 万人次，货邮吞吐量突破 42 万吨；引进国际领先的行业龙头企业 3-5 家，上下游配套企业快速聚集，综合保税、飞机融资租赁、保税航油、第五航权、跨境电商等业务全面开展，基本形成功能完备的临空经济示范区。

到 2025 年，国际航线达到 150 条，年旅客吞吐量突破 8000 万人次，货邮吞吐量突破 80 万吨；临空型高端产业集群形成规模，临空主导产业产值（营收）突破 1000 亿元，教育、医疗、文化等国际高标准生活配套设施相对完备，初步建成特色突出的临空经济示范区。

到 2035 年，国际航线达到 180 条，年旅客吞吐量达到 1 亿人次，货邮吞吐量突破 200 万吨；富有活力的临空产业生态系统全面形成，临空主导产业产值（营收）突破 2500 亿元；对全球要素资源的吸引力和配置力大幅提升，全面建成标杆效应显著的临空经济示范区。

在空间布局上，可按照临空产业圈层布局规律，构建“一核、双心、两环、五区”空间格局：“一核”：即西安咸阳国际机场，主要围绕机场运营和发展，不断强化空港客货运枢纽与综合交通枢纽建设。“双心”：即机场东西两个门户。东门户围绕 T5 航站楼，打造 T5 站前综合商务区。西门户依托航企 CBD、空港国际商务中心以及航企总部，发展航空总部

经济，临空金融、临空商务等高端总部经济业态。“两环”：机场服务环，主要为疏解机场周边交通，服务机场客货集散；城市发展环，依托快速市政道路，串联示范区各功能板块。“五区”：即临空科技及军民融合片区、物流发展片区、生态文旅片区、商贸及创新发展片区、文化会展和都市生活片区。

在产业方向上，坚持“坚守主业、瞄准高端、严把准入”原则，重点发展三大主导产业：一是航空枢纽保障业，包括以航空快递、保税物流、冷链物流、国际中转物流为主的航空物流产业；以航空维修、航空配餐、航空培训、航空咨询、航空总部为主的航空服务产业，全面保障机场枢纽功能发挥。二是临空先进制造业，包括机载设备及系统、航空部附件、飞机拆解改装为主的航空制造业；以智能终端、集成电路、电子元件为主的电子信息产业；以疫苗与诊断试剂、现代中药与生物药、医用仿生材料、医学诊疗设备为主的生物医药产业，构建临空特色鲜明的高端制造产业体系。三是临空高端服务业，包括旅游服务、临空金融、总部经济、临空会展、高端商业等业态，促进人流、物流、信息流、资金流汇聚转化，打造西部文化交流与商务休闲新高地。

四、建设西安临空经济示范区的措施和建议

发展临空经济是一项全局性、系统性、综合性工作，可在“健全组织架构、创新管理方式、强化政策支持、保障发展空间、统筹产业资源、补齐功能短板、释放自贸优势、加强传播推介”等方面重点推进。

（一）创新体制机制。成立省级临空经济示范区建设领

导小组，出台支持临空经济示范区发展政策意见，在用地审批、财政支持、项目报备、行政授权等方面实行更加灵活的政策措施，统筹临空经济示范区建设和机场运营，形成示范区与机场融合发展、一体发展新路径。

（二）拓展发展空间。目前西安临空经济示范区 144 平方公里，建设用地占比 31%，共计 36 平方公里，相比郑州、成都、广州，西安临空经济示范区发展空间不足、建设用地规模比例偏小，且基本上紧邻机场布局。对此可“两步走”，近期提高示范区内建设用地规模比例；远期在现有规划范围基础上，向北、向西双向拓展，形成“核心区+辐射区”的“一城两翼”空间布局，保障机场未来 1.2 亿人次、200 万吨货量发展需求，满足千亿级临空产业集群的承载要求。

（三）统筹临空产业资源。以临空经济示范区为主体，构建一元化临空经济发展平台，鼓励临空指向性较强的产业在示范区布局，深化示范区与其他开发区域协同发展，避免园区功能重叠、无序竞争和资源浪费，实现临空产业聚集发展和资源高效配置。

（四）打造创新发展基地。将临空经济示范区纳入西安全面改革创新试验区体系。将示范区作为西安第五个军民融合产业基地，打造民航类、临空型军民融合产业核心板块。出台专项政策，引导鼓励相关科研院所的军转民项目、科研成果优先在示范区落地转化。

（五）加速补齐功能短板。在空域资源上，突破航权、航线、飞机引进购买等权限，将时刻、航线资源优先向越洋

航线、洲际货运航线及驻场基地航空公司配置。在功能配备上，建设通关、检验检疫等功能于一体的一站式、智慧化货物通关平台。在城市配套上，将航空偏好的城市功能优先在示范区布局，以发挥示范区对国家中心城市建设的动力源作用。

（六）释放自贸功能优势。依托临空型自贸功能区独特优势，紧密贴合临空产业发展和目标企业的需求，对现有体制机制和政策进行突破，特别是支持在招引龙头产业项目时实行更加灵活的土地、税收及人才政策。探索开展飞机融资租赁、保税航油、飞机进境维修等新业态。

（七）创新考核激励机制。对示范区制定和实行有别于传统行政区的差异化考核政策，淡化 GDP、固投等传统指标，突出机场吞吐量、货运量、航线数目、主导产业增加值等特色指标考核，引导示范区优先保障机场运营和扩容，为未来招引更高端的优质临空项目留足空间。

（作者为西咸新区党工委委员、空港新城管委会主任）

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办(镇)。
