

西咸研究

(第3期·总第287期)

西咸新区研究院

2023年4月5日

关于临空经济示范区发展的研究报告

西咸新区研究院课题组

临空经济是随着航空业发展，而形成的以临空产业为核心具有明显地理优势和鲜明产业特色的一种新经济模式。2018年，西安临空经济示范区获批以来，新区空港新城积极探索临空经济发展新路径、新模式，不断培育壮大临空特色产业，全力构建国际航空枢纽，积极融入“一带一路”建设等国家战略。近期，新区研究院课题组对西安临空经济示范区开展了专题调研，通过与17个国家级临空经济区发展情况对比分析，结合新区实际，对西安临空经济示范区在产业发展、港城融合等方面提出对策建议，供参考。

一、国内临空经济区基本情况

临空经济由于兼具经济外溢性、配置开放性和产业高端性等特征，被称为区域发展的“新引擎”。截至 2022 年 7 月 31 日，全国已经明确规划和开始建设的临空经济区有 89 个，已经获批的国家级临空经济区 17 个，其中郑州是首个也是唯一一个航空港经济综合实验区，由国务院 2013 年批复；其他 16 个均为临空经济示范区，由国家发改委、民航局批复。2018 年 4 月，空港新城全域获批西安临空经济示范区。

表 1 全国 17 个临空经济区基本概况

名称	获批时间	总体定位
郑州航空港经济综合实验区	2013.3.7	国际航空物流中心、航空经济引领的现代产业基地、内陆地区对外开放重要门户、现代航空都市、中原经济区核心增长极。
北京大兴国际机场临空经济示范区	2016.10.12	国际交往中心功能承载区、国家航空科技创新区、京津冀协同发展示范区。
青岛胶东临空经济示范区	2016.10.20	区域性航空枢纽、高端临空产业基地、对外开放引领区、现代化生态智慧空港城。
重庆临空经济示范区	2016.10.20	内陆开放空中门户、低碳人文国际临空都市区、临空高端制造业集聚区、临空国际贸易中心、创新驱动引领区。
广州临空经济示范区	2016.12	提升广州白云国际机场全球航空枢纽的国际竞争力；有利于带动珠三角地区在更高层次和更宽领域参与全球产业分工。
上海虹桥临空经济示范区	2016.12	承担起集聚指向性强的现代服务业和高端制造业的任务，实行最严格的环境保护制度，除了建设成为国际航空枢纽、全球航空企业总部基地外，还将建成高端服务业集聚区、全国公务机运营基地和低碳绿色发展区，为上海区域经济社会发展、经济发展方式的转型升级探寻新路。
成都临空经济示范区	2017.3.3	临空经济创新高地、临空高端产业集聚区、内陆开放先行区、新型生态智慧空港城。
长沙临空经济示范区	2017.5.17	打造成长江经济带空铁联运枢纽、创新发展内陆开放型经济高地、高端临空产业集聚发展区、绿色生态宜居智慧航空城。

贵阳临空经济示范区	2017.5.18	西部内陆地区对外开放重要门户、西南航空客货运枢纽、特色高端临空产业基地、智慧型生态化临空示范区。
杭州临空经济示范区	2017.5.23	区域性航空枢纽、全国高端临空产业集聚区、全国跨境电商发展先行区、全国生态智慧航空城。
宁波临空经济示范区	2018.4	提升全球资源配置和服务能力；培育发展新动能；促成港产城融合发展；加快构建以临空经济指向性产业为核心，以航空贸易物流、临空智能制造为主导的现代临空产业体系；推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。
西安临空经济示范区	2018.4.25	构建国际航空枢纽，主动服务和积极融入“一带一路”建设等国家战略，为陕西乃至西北内陆地区开放发展提供有力支撑和典型示范。
南京临空经济示范区	2019.3	都市圈国际开放枢纽、现代化临空产业高地、航空科技创新样板区和绿色智慧空港新城。
首都机场临空经济示范区	2019.3	国家临空经济转型升级示范区、国家对外开放重要门户区、国际交往中心功能核心区和首都生态宜居国际化先导区。
长春临空经济示范区	2020.7.24	把握东北全面振兴战略机遇，提升区域性航空枢纽地位，构建以航空运输业、先进制造业和现代服务业为主的临空产业体系，建设重点面向东北亚的开放合作高地，构建绿色低碳生态环境，打造有力支撑长春东北亚区域性中心城市建设、带动吉林省全面开放、引领东北全面振兴的临空经济示范区。
南宁临空经济示范区	2020.7.24	建设面向东南亚的区域航空枢纽，大力发展现代化临空产业集群，加快建设绿色生态智慧空港，推进对外开放合作和体制机制创新，努力把示范区建设成为共建“一带一路”的区域门户枢纽和全国临空经济创新发展先导区，为加快形成面向东盟的国际大通道、促进区域经济高质量发展提供有力支撑。
福州临空经济示范区	2020.11.27	服务闽东北经济协作区和福州新区开放开发为重点，推进区域航空枢纽、立体交通网络建设，集聚发展航空运输业、临空高端制造业、新一代信息技术产业、现代服务业等，推动临空产业集群与滨海现代都市融合发展，打造具有区域竞争力的临空经济示范区，推动福州城市转型升级，助力“新福建”建设。

（一）空间分布格局。从空间分布格局来看，我国临空经济区呈现出“东密西疏”的布局状态，经济越发达地区示范区个数越多。截至 2021 年底，华东地区分布 6 个示范区，最为密集；东

北和西北地区均分布 1 个示范区，最为稀疏，空港新城是西北首家也是唯一一家国家级临空经济示范区。

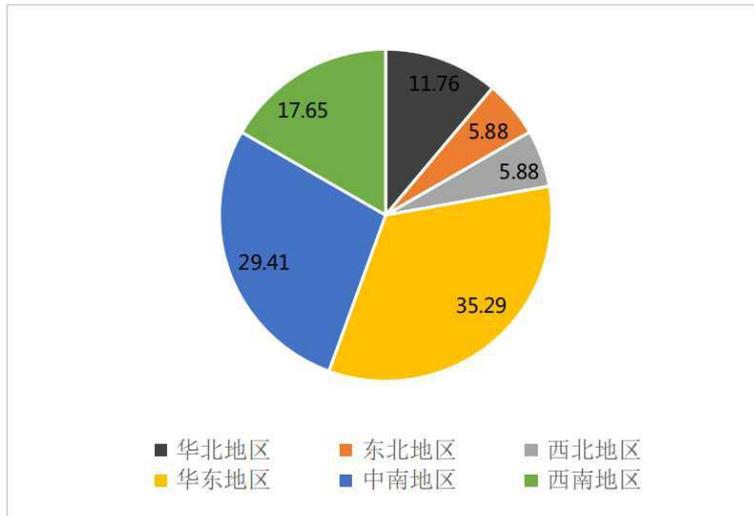


图 1 我国临空经济示范区在六大区域分布占比图（单位：%）

（二）客货吞吐量。从客货吞吐量来看，2021 年空港新城在 17 个临空经济区的旅客吞吐量、货邮吞吐量、起降架次排名分别为第 6、第 7、第 5，三项数据排名均处于 17 个临空经济示范区中流。

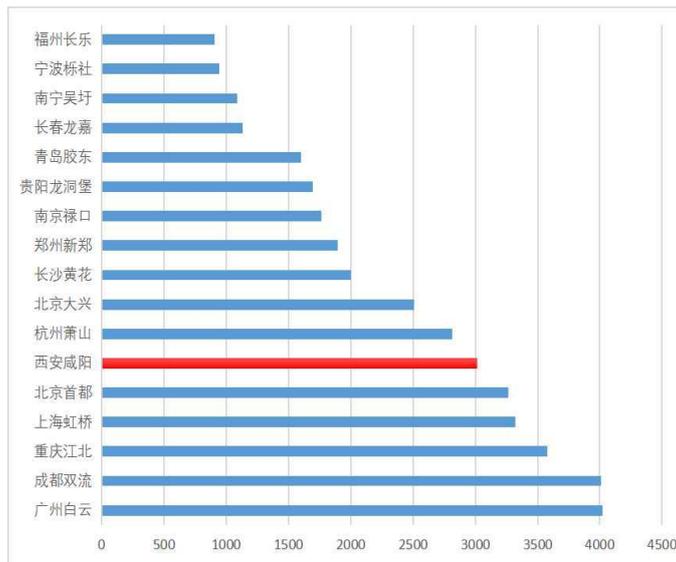


图 2 2021 年全国 17 个临空经济示范区机场旅客吞吐量（单位：万人次）

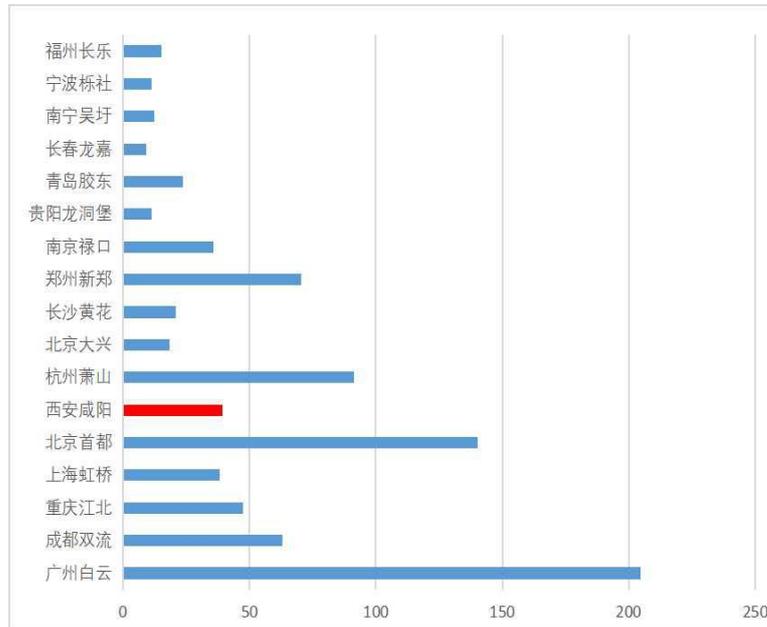


图3 2021年全国17个临空经济示范区机场货邮吞吐量（单位：万吨）

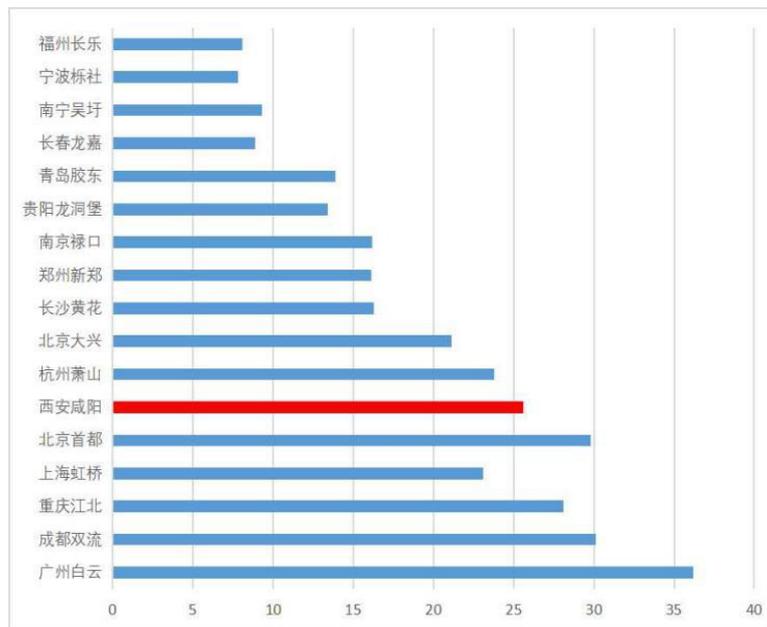


图4 2021年全国17个临空经济示范区机场起降架次（单位：架次）

从时间序列角度来看，西安咸阳机场旅客吞吐量和货邮吞吐量成逐年增长趋势。但2022年疫情发生以来，两项指标都受到波及。

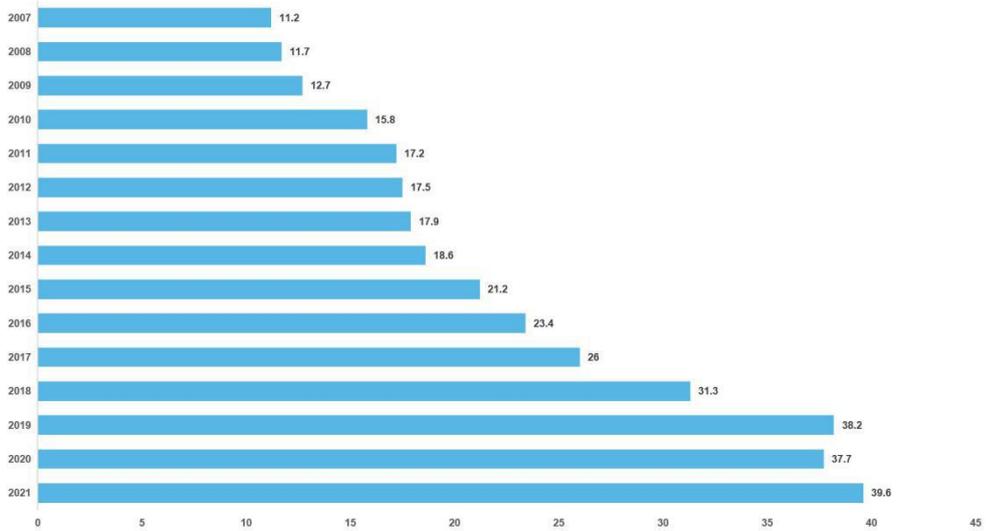


图 5 2007-2021 年西安咸阳机场货邮吞吐量概况（单位：万吨）

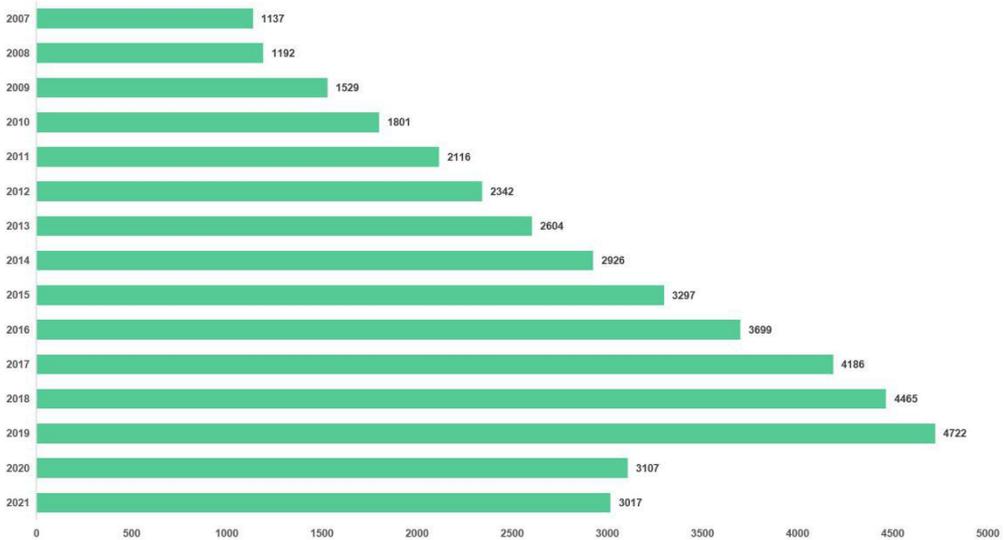


图 6 2007-2021 年西安咸阳机场旅客吞吐量概况（单位：万人次）

（三）临空经济示范区 GDP 排名。从 GDP 看，除空港新城外，其他 16 个临空经济示范区 2021 年 GDP 增速超过了所在城市。具体来看，空港新城 2021 年 GDP 60 亿元，增速 4.45%，总量和增速均处于国家级临空经济示范区倒数第一。造成这一局面，一方面是先天不足，空港新城是全国唯一的一个脱胎于农业板块的

临空经济示范区，总面积 144 平方公里，建设用地占比 31%、共计 36 平方公里，且基本上毗邻机场，又有限高要求，发展后劲明显不足。另一方面是空港新城近几年 GDP、固定资产投资增长在各新城均相对靠后，质量、体量、速度增长都不够快。

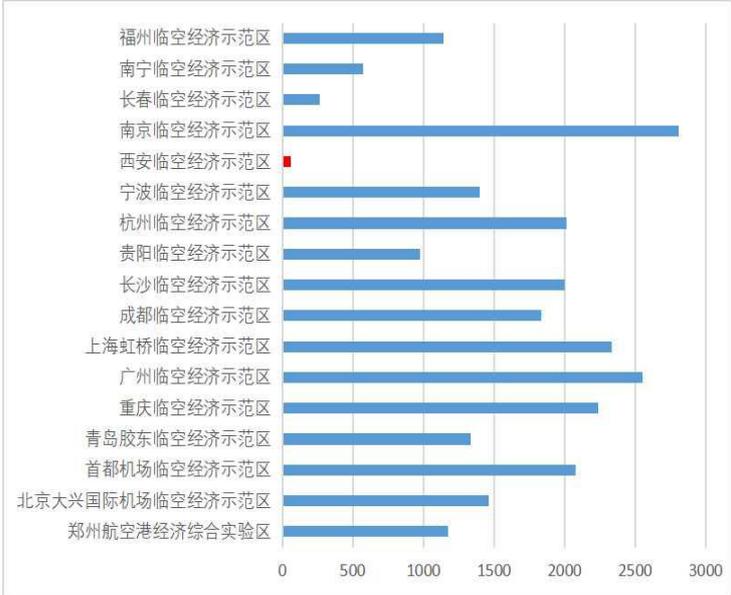


图 7 2021 年全国 17 个临空经济示范区所在区 GDP（单位：亿元）

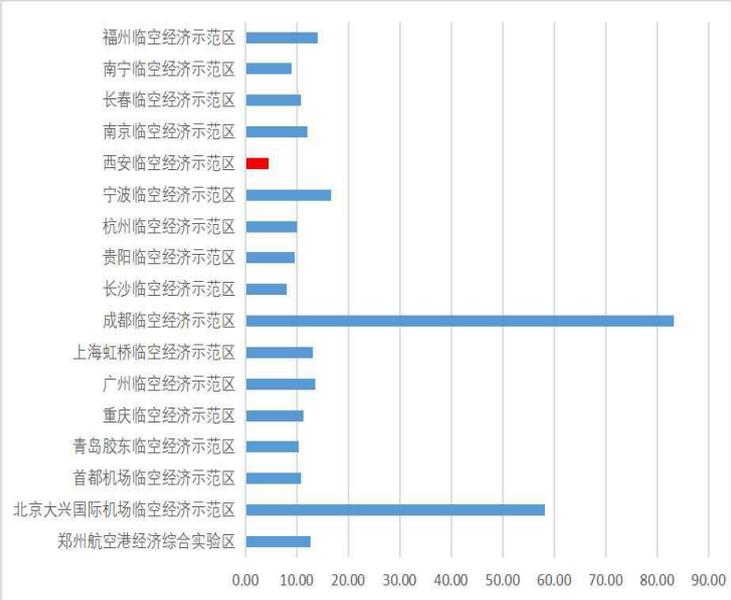


图 8 2021 年全国 17 个临空经济示范区所在区 GDP 增速（单位：%）

二、临空经济区发展趋势

国家发改委、航空局 2015 年 6 月印发《关于临空经济示范区建设发展的指导意见》指出：临空经济区是依托航空枢纽和现代综合交通运输体系，提供高时效、高质量、高附加值产品和服务，集聚发展航空运输业、高端制造业和现代服务业而形成的特殊经济区域。17 个国家级临空经济区发展虽各有特色，但也呈现三个方面的共同趋势：

（一）多种政策叠加。临空经济区是开放门户，一般都叠加保税区、自贸区等特殊政策，形成了“1+1>2”的效应。比如，广州白云机场依托综合保税区、自贸区，叠加广州跨境电商综合试验区，大规模开展网购保税进口、直购进口和一般出口等跨境电商业务，跨境商品备案项数超过 10 万种，机场口岸跨境电商业务已连续 5 年居全国空港首位。针对跨境电商发展趋势和需求，广州临空经济示范区先后引进十多个跨境电商相关优质项目，总投资超 150 亿元，总产值超过 200 亿元，将在未来三年内陆续建成，正在以此为基础建设跨境电商枢纽港。

比如，大兴国际机场临空经济示范区，实现临空经济区、双自贸试验区（北京片区和河北片区）和综保税区“三区”叠加。自贸方面，实行外国人 144 小时过境免签、24 小时过境免办边检手续政策；保税方面，首创“一个系统、一次理货、一次查验、一次提离”的区港一体化通关模式，能实现保税功能区与口岸功能区无缝衔接，整体通关时间缩短至 40 分钟，提高京津冀区域内

货物运输效率。2019年9月通航，2020年旅客吞吐量1608万人次、货邮吞吐量7.72万吨，2021年旅客吞吐量2500万人次、货邮吞吐量18.59万吨。

相比而言，空港新城具有“临空+自贸+保税+跨境+口岸+航权”六大功能平台，但政策叠加的优势发挥还不充分。比如，通常综保区主要业务包括：进出口货物存储；国际转口贸易；国际采购、分销和配送；国际中转；检测和售后服务；维修业务；商品展示；研发、加工、制造；港口作业。目前新区政策力度不大，保税区内仅有航材供应链、航空起落架维修、进出口外贸、仓储物流，融资租赁、跨境电商等产业，保税功能没有“火力全开”，研发、检测、加工、制造等业务还没有开展，产业吸引力不强。比如，新区自贸区面积占全省36%，目前累计引入外资企业172家，实际利用外资2018-2021年分别为：1.68亿元、1.59亿元、1.58亿元、2.50亿元，分别占全省4.33%、5.17%、4.18%、2.40%，远远低于自贸区面积占比，对外开放主阵地作用没有充分发挥。

（二）产业聚焦“三高”。高时效、高质量、高附加值产品和服务，是临空产业的基本偏好，货值越高、体积越小、重量越轻、对航空派送依赖度越高的产业越聚集在机场附近。源于航空、货运和为旅客服务三个基本功能，临空产业类型可分为三大类：一是飞机维修、航空餐食等与空港运营直接相关的产业；二是物流、保税、国际租赁等与货运关联密切的业务；三是会展、生产性服务和高度依赖空运的高附加值产业，以及区域性、国际性娱乐活

动和新兴服务消费。比如，芯片、手机、电脑、半导体、生物医药等，这些产品的附加值率一般都高于 0.3（一般将 0.3 作为高低附加值产品的界限）。成都双流聚焦航空经济、电子信息、生物医药等三大适航战略性新兴主导产业，2021 年产值总和为 1274 亿元。重庆江北大力发展新能源整车、汽车电子产业园，2021 年重庆江北区汽车制造业工业总产值为 622 亿元。

相比而言，空港新城项目附加值总体不高，亩均效应不显著。空港新城产业结构中航空物流、酒店餐饮、电子商务服务占比较大，这几类产业占地面积大、创造 GDP 不高、就地转化率低、税额贡献少，存在核心区位资源被低端产业占用的情况，在现有 144 平方公里示范区内，较难实现最优“亩均效应”。2021 年，上海虹桥临空经济示范区亩均最高，为 1120 万元/亩，第二广州白云亩均 GDP 为 125.5 万元/亩，第三成都双流亩均 GDP 为 122 万元/亩，而新区空港新城亩均 GDP 为 2.8 万元/亩。

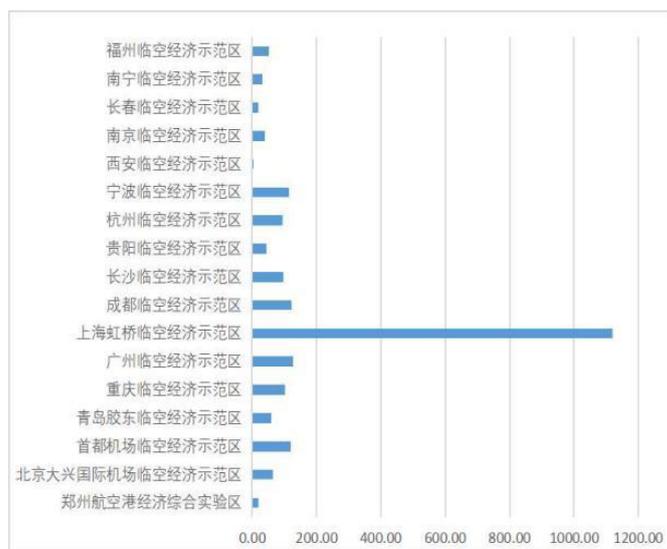


图 9 2021 年全国 17 个临空经济示范区亩均 GDP（单位：万元/亩）

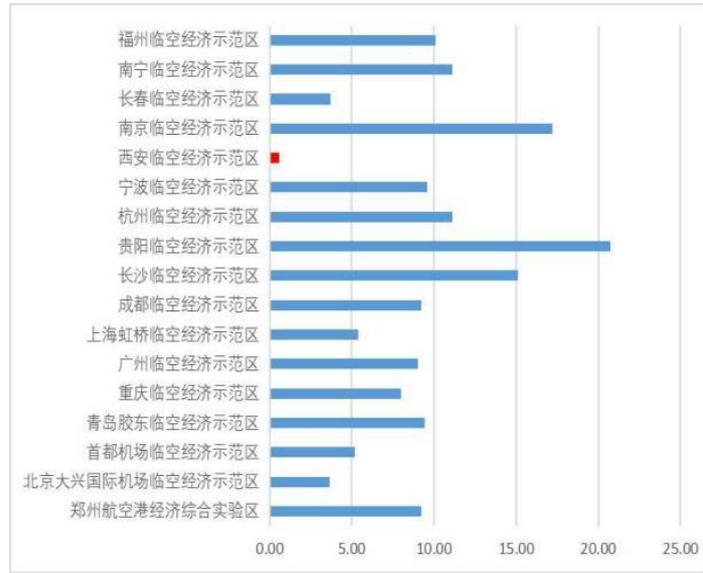


图 10 2021 年全国 17 个临空经济示范区占所在城市 GDP 比重（单位：%）

（三）港城融合发展。港城一体化融合是临空经济区发展的必然趋势。上海虹桥已经成为我国效率最高的“港城融合”案例。虹桥机场依托临近主城区的优势，通过构建长三角主要城市两小时轨道交通圈，打造长三角各城市“虹桥国际会客厅”。比如，很多日资企业高管在上海工作，空中飞行只需 3 小时，但从浦东机场进城却要一两个小时，他们更多选择虹桥机场。近年来，长三角地区很多企业将地区总部或接待中心落户虹桥，也是考虑到空铁交通便利、节约接驳的时间成本，由此在机场周边形成了一定规模的总部集群效应。同时，引进大融城、西郊百联购物中心、虹桥天地商业街、龙湖天街等购物商圈，以及高端酒店、商务会展、人才公寓等城市综合商业体配套，带动了临空区的发展。

相比而言，空港新城综合配套不健全，港城融合还需下更大力气。机场客货吞吐量位居西北第一，但流量势能并未转化为示范区的发展动能。西安咸阳机场具有大量中转换乘的旅客，具有

较强的消费能力和消费需求，但是空港新城境内缺乏高档酒店、商务服务、大型商贸等高端服务场所（目前，空港新城限上住餐企业一共 15 家，其中住宿 10 家，餐饮 5 家。五星级酒店：西安空港大酒店，四星级酒店：和硕酒店、柏月酒店、亚朵酒店；三星级酒店：西港航空酒店、西安航空大酒店，之前规划招引的长安航旅酒店群还在建设中），消费供给质量不高。这造成旅客的消费不能留在示范区内，区内的消费额（空港新城 2022 年限上消费品零售额为 6.08 亿元，增速 7.0%）和 GDP 拉抬缺乏动力。

三、工作建议

基于以上研究，立足新区实际，兼顾需要与可能，以 1-2 年内能实施或争取为目标，同时尽量减少与新城和部门的交叉，提出以下具体工作建议。

（一）做大做强临空经济区。临空经济是速度经济，也是规模经济，必须达到一定体量才能实现经济性、具有带动性、产生辐射性。空港新城总体空间不大、建设用地偏少、战略腹地不足，难以支撑机场未来 1.2 亿人次、200 万吨货量、千亿级临空产业集群的发展目标。建议：**一是**积极对接省发改委、商务厅，西安市等单位，紧密跟踪省政府办公厅信息快报（2021 年 7 月 6 日第 314 期）《国家级临空经济示范区建设现状、存在问题及对策建议》相关批示进展情况，尽最大可能争取临空经济示范区体制和范围优化调整。**二是**充分考虑到直接调整临空区管理体制、扩大规划范围难度较大、周期较长。可在西咸一体化框架下，按照

西安都市圈规划要求，依托空港新城咸阳经开区临空经济组团建设方案，探索尝试通过合作开发、联建园区、共建项目等方式，实现柔性扩区。三是充分考虑空港实际，给予特殊支持，比如，按照“十四五”末客运 6700 万人次、货运 80 万吨的目标，匹配相应用地面积，在新区内部为空港新城调增部分建设用地指标。

（二）加强新区北部交通组织。构建立体交通系统，是临空经济区的命脉。建议：一是加快修建货运铁路。西安“北跨”规划中，第二货运北环线在泾河新城设有一站。要加快这一规划的落地执行，同时争取按照“西安空铁联运中心”提升站点量级，大力发展“航空+”多式联运，使其成为空陆联动节点、全省货运枢纽。二是加快建设新区北部交通廊道。统筹考虑北部片区三大新城路网布局，建设新区北部的东西走向交通大廊道，进一步提高新城之间交通组织效率，增强与经开、港务、高陵、阎良等片区的互联互通能力。三是加快旅客到达速度。高铁已经成为航空业中短途客流的主要竞争对手，要着力提高客流到达机场的便利性、直达性、快速性。地铁 14 号线运行时间较长（北客站到机场西两站之间“门到门”49 分钟），上客率一直居于各线路末位。可考虑高峰期间“甩站”运行，提高通勤效率。同时，14 号线只有向东的线路，没有向西的线路。可推动建设地铁 14 号线向西延伸至咸阳北站，扩大双向客流来源。加快地铁 12 号线建设，连接新区南北片区，通达高新区、长安大学城，将西安南部区域密集人流导入。推动机场高速免费通行（目前已纳入绕城包年）。远期，

要尽快将高铁接入 T5 航站楼，并在机场货运区规划建设高铁货站，完善机场到市区交通系统，打造建成集航空、铁路、公路、城轨于一体的“全通型”综合交通枢纽。

（三）充分发挥政策叠加优势。“临空+自贸+保税+跨境+口岸+航权”六大功能平台是空港最大的优势，新区 14 项国家级试点也可全面对空港适用。要把叠加优势充分发挥出来，对自贸、保税、跨境、口岸、航权、过境免签等政策，逐一研究、用足用好、吃干榨净。比如，保税方面，**探索报税维修**，厦门临空区以航空维修为特色，2021 年至 2030 年间，对民用飞机整机设计制造企业、国内航空公司、维修单位、航空器材分销商进口国内不能生产或性能不能满足要求的维修用航空器材，免征进口关税。这实际上也是保税业务，可以尝试。**探索设立保税实验室**，珠海在保税区内设立实验室，为企业提供进出口商品技术支持和检测认证等服务，能进一步降低检测成本。新区是秦创原总窗口，高新技术企业、中小科技型企业基数大、增长快，具有大量的技术成果转化需求。可以**探索综保区设立科技成果转化实验室**，将从国外购买的实验器械和耗材放置在综保区内，通过免征关税方式降低企业试验和研发成本，提高技术成果转化效率，引导高新技术产业聚集。

（四）打造国际生物医药口岸。医疗行业本质就是与时间赛跑。孟菲斯依赖其世界第一大专业货运枢纽机场的优势，形成了世界最大的眼角膜银行和全美最大的医疗器械制造中心。西安医

疗资源丰富，新区北部聚集了空医大、交大二附院、省妇幼等优质医学资源，建议在空港布局器官移植医疗中心、器官银行等项目，引进生命健康产业，打造国际生物医药口岸。同时，以秦汉为腹地，联合打造北部大生命康养产业板块。

（五）用好国际航材供应链服务平台。2020年空港综保区内设立西安国际航材供应链管理中心，占地5.7亩，这是内陆地区首个。该平台通过对接航材制造商和供应商，实现航材的统一议价和集中采购，并提升通关效率，目前完成以航材为核心的进出口贸易额超过5亿元。建议新区出台进一步做大做强国际航材供应链服务平台的专项政策，从招商引资、人员引进、资金保障、政策支持等方面下功夫，加强平台的品牌宣传力度，助推航空指向型产业加速聚集。

（六）完善会议中心、酒店、购物等配套设施。空港客群中有两类人群需要高度关注，一类是高时间价值人群，他们对时间极其敏感，落地后最好在机场周边就能完成工作，结束工作后坐飞机回程，不必浪费时间前往城区办事。西安每年论坛、会议、展会比较多，有大量全国各地的专家、技术人员等高时间价值人群。另一类是大量游客，他们以旅游为目的，驻留时间较长，更加注重消费体验，尤其对住宿等有比较高的要求。要紧盯这两大客群，一是大力发展小而精的会议会展、商务服务、专业中介等现代服务业，向专业化、便利化、高端化方向发展。二是提升免税购物、医疗健康、高品质酒店等综合配套，加快从“城市机场”

向“机场城市”转变。三是大力发展新区文旅产业，打造几条将张裕酒庄、诗经里、昆明池等景点串联起来的文旅精品线路，将机场客流量转化为消费量和贸易量。同时，以机场通勤一小时为半径提升综合服务能力，让机场从游客旅行的落地点，变成游览西安的落脚点，将更多时间和消费沉淀在西咸。

附件：全国 17 个临空经济示范区概况一览表

指导：申博 执笔：屈凯（在站博士后）

附件

全国 17 个临空经济区概况一览表

名 称	旅客吞吐 量排名	货邮吞吐 量排名	起降架 次排名	获批时间	所在区 GDP (单位:亿元)	亩均 GDP (单位:万元/亩)
广州临空经济示范区	1	1	1	2016.12.1	2551.0	125.51
成都临空经济示范区	2	5	2	2017.3.3	1837.6	122.02
重庆临空经济示范区	3	6	4	2016.10.20	2235.6	101.06
上海虹桥临空经济示范区	4	8	7	2016.12.1	2334.9	1120.66
首都机场临空经济示范区	5	2	3	2019.3.1	2076.8	119.67
西安临空经济示范区	6	7	5	2018.4.25	60.55	2.80
杭州临空经济示范区	7	3	6	2017.5.23	2011.6	93.98
北京大兴国际机场临空经济示范区	8	12	8	2016.10.20	1461.8	64.97
长沙临空经济示范区	9	11	9	2017.5.23	2003.2	95.39
郑州航空港经济综合实验区	10	4	11	2013.3.7	1172.8	18.84
南京临空经济示范区	11	9	10	2019.3.1	2810.5	39.61
贵阳临空经济示范区	12	15	13	2017.5.23	977.6	44.04
青岛临空经济示范区	13	10	12	2016.10.20	1334.2	59.70
长春临空经济示范区	14	17	15	2020.7.24	261.9	19.12
南宁临空经济示范区	15	14	14	2020.7.24	569.5	32.18
宁波临空经济示范区	16	16	17	2018.4.25	1400.6	113.18
福州临空经济示范区	17	17	16	2020.7.24	1143.9	52.59

注：由于全国临空经济示范区统计口径不统一，表中示范区 GDP 选取所在区 2021 年 GDP。其原因是从全国范围来看，临空经济示范区 GDP 占所在区 GDP 比重较大，且对经济拉动作用较强，所以选取数据比较科学，可以说明基本情况。

送：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）。
