

郑州航空港经济综合实验区体制机制改革与创新发展的研究

齐爽

摘要：经济综合实验区是构建新发展格局的重要载体，承担着扩大高水平对外开放、畅通国内国际双循环的重要使命。郑州航空港经济综合实验区作为内陆地区对外开放的重要平台与窗口，建立十多年来，在经济发展、航空枢纽、物流口岸、产业集聚、社会服务、体制创新等方面取得了丰硕成果。“十五五”时期，郑州航空港经济综合实验区应在全面深化改革与体制机制创新发展的要求下，秉持传统优势、夯实航空经济基础，在助推航空港与自由贸易试验区高效联动发展，实行更加开放便捷的航空运输政策、提升航空港金融数字化服务水平、探索实施贸易投资便利化政策、推动“极简审批”和信用监管制度落地实施等方面着重发力，打造河南省高水平对外开放新引擎，壮大河南省开放型经济发展优势。

关键词：郑州航空港；河南自由贸易试验区；空港自由贸易区；体制机制；创新

中图分类号：F562.8

文献标识码：A

DOI：10.13561/j.cnki.zggqgl.2025.09.016

2013年3月7日，郑州航空港经济综合实验区（以下简称郑州航空港）获国务院批复设立，是我国首个且唯一由国务院批复设立的国家级航空港经济发展先行区。郑州航空港经过十多年的发展，在“双枢纽”一体联动、“空中丝绸之路”经济带建设、现代化产业体系构建等方面发展迅速，逐渐成为河南省及内陆地区对外开放的重要门户。2022年4月，河南省常委会会议提出“研究部署深化郑州航空港经济综合实验区管理体制改革”相关事宜，提出“以管理体制改革为统领激发内生发展动力”；同年9月，河南省委着眼提升郑州航空港综合竞争力，决定重塑郑州航空港管理体制机制。至此，体制机制改革逐渐成为未来郑州航空港实现高质量、现代化发展的核心议题。

一、郑州航空港体制机制改革成效

自2013年郑州航空港获批以来，为顺应港区

发展定位，郑州航空港体制机制改革创新一直在路上，并在促进经济社会发展方面取得了显著成效。

（一）郑州航空港主要经济指标增速全省领先

2013—2024年，郑州航空港主要经济指标均保持较高增速，地区生产总值从2013年的235.6亿元增长至2024年的1375.6亿元，增幅达483.9%，年均增速为17.4%；固定资产投资总额从2013年的209亿元增长至2024年的516.8亿元，增幅达147.3%，年均增速为8.6%；外贸进出口总值从2167.6亿元增长至4094.4亿元，增幅达88.9%，年均增速为6.0%。2024年，郑州航空港地区生产总值、固定资产投资、规模以上工业增加值三项指标增速均居全省第一，外贸进出口总值占河南省半壁江山。现如今，郑州航空港已经从当初的机场小镇蜕变为一座活力满满的航空新城，成为推动郑州乃至河南省经济增长的重要动力。

（二）郑州新郑机场客货运枢纽能力迅速提升

郑州航空港作为“空中丝绸之路”的核心

基金项目：河南省哲学社会科学规划项目“河南加快推进以服务贸易为重点的开放转型对策研究”（编号：2023CJJ157）；2025年河南省社会科学院基本科研费项目“河南加快内外贸一体化发展的思路与对策”（编号：25E063）

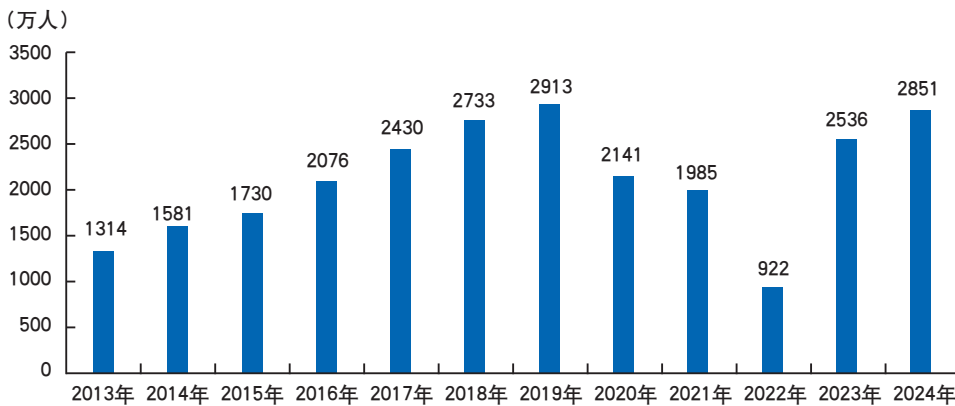
作者单位：河南省社会科学院改革开放与国际经济研究所

节点，正以客货运双翼齐飞的态势，为河南打造内陆开放新高地注入强劲动能。从客运量来看，2013—2019年，郑州新郑机场的年客运吞吐量保持了显著的增长态势，年均增长率高达35.6%，彰显了机场强大的吸引力和日益增强的服务能力。2020—2022年，受新冠肺炎疫情因素影响，郑州新郑机场的客运吞吐量有所下滑。2023年，郑州新郑机场年客运吞吐量2536万人，同比增长175%，吞吐量逆势回升。2024年，郑州新郑机场年客运吞吐量2851万人，持续攀升，较上年增长315万人，同比增长12.4%（见图1），位列全国第16名。

从货运量来看，2013—2024年，郑州新郑机场年货运吞吐量总体呈现上升趋势（见图2）。2013—2021年，郑州新郑机场年货运吞吐量年均增速达到18.7%。2022—2023年，郑州新郑机场的

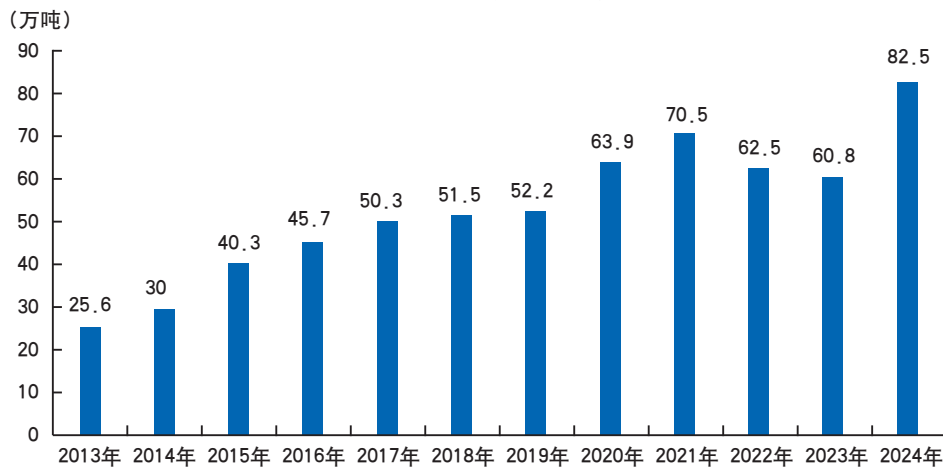
货运吞吐量有所下降，湖北花湖机场等中部机场货运规模逐步扩大，增加了中部地区机场的竞争压力，分散了货运流量。但2024年，郑州新郑机场完成货邮吞吐量82.5万吨，刷新了历史纪录，走出低谷，同比增幅达35.8%，吞吐量位列全国第6名。原因在于：一方面，郑州新郑机场在进口水果与海鲜水产品运输方面具备较强竞争力，运输量占据了全国航空运输市场的半数以上，是国内鲜活产品快速流通的重要通道。另一方面，郑州新郑机场新开了“郑州—塔什干—伊斯坦布尔”跨境电商全货机航线和“郑州—马德里”“郑州—达卡（孟加拉国）”“郑州—奥斯陆（挪威）”3条国际货运航线，进一步完善了货运航线网络、畅通了我国中部地区与欧洲、东南亚的航空运输通道。

图1 2013—2024年新郑机场客运吞吐量



资料来源：中国民用航空局。

图2 2013—2024年新郑机场货运吞吐量



资料来源：中国民用航空局。

（三）平台开放及通关便利化水平大幅提升

郑州航空港在全面发展进程中，致力于深化“郑州—卢森堡”及“河南—柬埔寨—东盟”的“空中丝绸之路”建设，构建起“1+1+7”（第一个“1”是郑州新郑机场；第二个“1”是郑州新郑综合保税区；“7”是进口肉类、活牛、水果、食用水生动物、冰鲜水产品、国际邮件经转、郑州药品进口7个特种商品指定口岸）的多元化口岸体系。现如今，郑州航空港成为口岸数量最多、种类最全、功能领先的典范，牢固确立了其作为国内外经济循环关键节点的地位。与此同时，郑州航空港全面实施、持续深化24小时客货运通关保障和货物出口“提前申报”通关模式，提升航空口岸服务水平、完善航空口岸通关联动机制；积极推进中国邮政、顺丰、FedEx（联邦快递）等区域运营中心建设，推动高新制造、快件、跨境电商等业务发展，提升航空口岸的要素集聚功能。

（四）“4+3+3”临空产业集群逐渐成形

近年来，郑州航空港聚焦“4+3+3”产业体系，即4大先进制造业（电子信息、新能源汽车、航空航天、生物医药），3大战略性新兴产业（新一代信息技术、新能源、新材料），3大现代服务业（现代物流、会展商贸、创意时尚），着力培育万亿级电子信息产业集群，积极培育千亿级新能源汽车产业集群，加快培育若干百亿级产业集群。目前，郑州航空港基本建成了全球领先的智能终端产业基地，航空物流、生物医药、精密机械、电子商务等新兴产业快速发展，总部经济、楼宇经济和街区经济“三新”经济不断涌现。航空物流业方面，郑州航空港多点支撑货运网络逐渐完善，顺丰、安博、“三通一达”等超过400家物流企业入驻，构建起围绕航空运输的现代物流网络，形成了电子产品全球集散、高端汽车零部件分拨、国际快件处理等多元化物流中心。电子信息产业方面，航空港区实现了从无到有、从有到优的蝶变，建成了全球重要的智能终端（手机）生产制造基地和国际货物集散分拨中心，合晶单晶硅、华锐液晶面板、光力科技等一大批新兴产业项目投产或开工^[1]。在生物医药方面，郑州临空生物医药产业园汇聚了鸿运华宁、晟斯生物、东富龙、美泰宝等众多行业领军企业，成为生命

科学与生物技术研发的重要基地。

（五）社会公共服务供给和民生保障充分

10多年来，郑州航空港建成区面积从19.6平方公里拓展至140.27平方公里，供水、供电、燃气、通信网络基础设施覆盖面积超过220平方公里。郑州航空港积极增加优质教育、医疗、公共服务资源供给：引入郑州一中、河南省实验小学等优质教育资源；引入郑州大学第一附属医院南院区等优质医疗资源，提升港区医疗水平；引入河南省职工文体中心等文体设施，建成园博园等城市公园，并增加一批公园和水系。目前，郑州航空港建成区绿化总面积超过3450万平方米，绿化覆盖率接近37%，大生态、大园林城市绿化风貌基本形成。与此同时，郑州航空港不断加大民生投入，实现医疗保险与养老保险的全面覆盖，显著提升了居民的生活品质。

（六）全方位推进高质量体制机制创新

郑州航空港管理模式注重突出省级层面的战略引领与市级层面的具体执行责任，同时融入分类人员管理、直接事务处理、核心业务聚焦以及差异化绩效考核机制。近年来，郑州航空港不断深化改革创新，致力于区域间的协同合作、对外开放的深化拓展、人事薪酬体系的优化调整以及投融资机制的灵活变革，全方位打造适应新时代要求的市场化、法治化、国际化营商环境。郑州航空港全面推行“证照分离”“多证合一”以及“照后减证”等一系列便利化措施，实现企业登记流程全程电子化，“一件事”集成服务不断完善，“一网通办”效率不断提升，在全省及全市的营商环境评价中均名列前茅，彰显了其卓越的治理效能与营商环境优势。尤为值得一提的是，郑州航空港在跨境电商领域取得显著成效，其全国首创的“电子商务+行邮监管+保税中心”监管模式（“1210”网购保税进口模式）不仅在全国复制推广，更是被纳入中国为世界海关组织制定的指导性方案大纲之中，在卢森堡、比利时、匈牙利等海外地区复制推广。

二、制约郑州航空港体制机制改革与创新发展的痛点

现阶段，郑州航空港经济综合实验区体制机

制改革与创新面临高端服务供给不足、现代服务业发展水平较低，行政管理体制不适宜大规模发展需要，专业园区开发运营市场化改革不到位，与自由贸易试验区欠缺高质量联动发展模式等痛点与问题，需要特别关注。

（一）高端服务供给不足、现代服务业发展水平较低

现代服务业伴随着信息技术的应用和信息产业的发展，是服务业和信息化结合的产物。郑州航空港现代服务业发展普遍存在高科技企业少、拔尖企业少、上市公司少，产业化、专业化、社会化服务水平不高，市场服务体系不健全，资本市场、技术市场、产权交易市场等领域缺乏统筹规划引领，服务业与制造业融合度不够、第三产业向第二产业渗透不足等问题。郑州航空港需要提升现代服务业与先进制造业的融合度，通过加大设计策划、技术研发、物流等商务服务业支撑力度，大力发展信息服务、现代物流、技术咨询、金融服务等新兴服务业，强化制造业和现代服务业的专业化分工与协作，提升产品附加值，提高产业的国际竞争力。

（二）行政管理体制不适应大规模发展需要

郑州航空港在建设航空大都市的目标要求下，随着建设规模不断扩大，常住人口规模会持续增加。然而，伴随着郑州航空港人口规模的扩大和各类需求的增加，其社会管理任务也会不断增加，需要政府持续优化行政管理职能，持续创新完善体制机制顶层设计，推动郑州航空港由功能区逐渐向真正意义上的行政区转化，以前瞻性的眼光拟定具体路线图。

（三）专业园区开发运营市场化改革不到位

郑州航空港产业园区专业性、技术性突出，随着未来发展空间的扩大，还需要设立更多的二级专业园区，应依据园区发展特性，引进更多的专业化开发、运营、管理企业或团队，完善园区开发运营管理模式，形成专业高效的园区管理体制意义重大。考虑到郑州航空港内部园区明显的技术特征和专业化程度，以及对市场化运行模式的高度需求，应在园区内部突出市场化、专业化运作，推行法定机构改革，将政府、事业单位、企业的优势相结合，探索构建“法定机构+园区运营商”管理模式。

（四）与自由贸易试验区缺乏高质量联动

河南自由贸易试验区是河南开放型体制机制创新高地，现已累计形成615项创新成果，跨境电商、多式联运、商事制度改革等领域创新走在全国前列。郑州航空港作为河南对外开放的重要平台，其开放型体制机制安排并未与自由贸易试验区实现联动，自由贸易试验区的各类体制机制创新并没有被很好地推广、落实到航空港的建设发展当中，导致航空港在高水平对外开放中，高标准规则、规制、管理等缺失，枢纽功能虽得以发挥，但是枢纽经济的辐射带动效应并未充分彰显。

三、郑州航空港体制机制改革与创新发展的对策建议

面向“十五五”，郑州航空港体制机制改革与创新应围绕积极打造航空港自由贸易区，将郑州航空港纳入自由贸易试验区拓展区域等重要事项，从如下方面着重发力，推动郑州航空港向“航空大都市4.0”迈进。

（一）实行更加开放高效的航空运输政策

第一，探索研究货运第七航权和第八航权的可行性。在平等互利的基础上允许外国航空公司承载经河南省至第三国的货运业务，积极向国外航空公司推荐并引导申请进入中国市场的国外航空公司直飞新郑机场，促使更多航空公司在郑州建立运营基地或航空货运转运中心。

第二，高标准规划建设专业性货运机场大枢纽。参照国际一流标准，加快公共仓储、国际货站、关检设施、查验场地、机场消防站等设施建设，构建高标准的快件仓库、冷链专用仓库和跨境电子商务专用设施等。

第三，高质量打造国际航空货运配套服务基地。重点发展全货机航空运输相关服务业，培育机场平台制造、飞机维修、模拟机教学、飞行培训等新业态，做大做强保税检测维修、保税存储、融资租赁等综合服务贸易业务^[2]。以郑州新郑机场为依托，大力支持企业在综合保税区内内部开展维修业务，并根据实际情况对维修目录进行动态调整，积极拓展技术含量高、附加值高、环保要求高的“两头在外”保税维修业务，建立健全能有效推进保税维修业务发展的政策体系。

（二）提升航空港金融数字化服务水平

第一，大力推进金融行业数字化转型。探索制定数字化发展战略、树立数字思维，推动郑州航空港科技企业积极发展数字金融产业，强化金融领域核心技术攻关，探索打造具有竞争力的河南数字金融产业体系。推动数字技术与贸易全链条的深度融合，依托互联网、云展会等线上平台，运用数字化手段，鼓励外向型产业提升智能制造水平，促进数字化营销。

第二，强化数据治理顶层设计。积极搭建数字化公共服务平台和数字化企业交流合作平台，通过推动外贸大数据应用、开展贸易数字化地方探索、提供精准化数字服务等，为郑州航空港产业数字化发展构建开放包容、安全可靠、协同发展的数字生态体系。规范数据要素流通交易活动，推动实现对金融数据的动态分析、对金融需求的精准感知和对金融资源的高效配置。

第三，加强数字金融的监管服务。积极推动监管与科技的融合，利用数字化技术解决监管信息不对称等问题，提高对金融数字化的监管质量和监管效率。积极打造集质量、效能于一体的智慧仓储物流体系，提升产业链、供应链全链条的数字化服务能力和售后服务质量。

（三）在航空港探索实施贸易投资便利化政策

第一，探索打造空港自由贸易区。积极推动航空港纳入自由贸易试验区扩展区域，形成空港自由贸易区建设的顶层设计和推进方案，集中优势资源，实现重大项目优先推进、财政支出优先支持、公共服务优先布局，尽快形成空港自由贸易区早期成果的展示窗口，打造我国第一个空港自由贸易区。

第二，逐步放宽航空港重点领域准入门槛。优化外资准入流程，提升审批透明度，积极推动资本市场加快国际化进程，稳健推动银行、证券、保险、基金、期货等金融板块的对外开放，为境外优质资本流入港区铺设更为宽广的道路。积极审视并适时放宽外商投资在法律、运输及人员资质等方面的限制，以更加开放包容的姿态，吸引全球资源汇聚。

第三，逐步放宽航空港服务业开放限制。在研发设计、物流运输、仓储邮政、信息服务、节能环保、生产性租赁、人才管理培训以及批发经

纪代理等多个关键服务领域，逐步取消对部分生产性服务业外资股比的限制。鼓励具备卓越财富管理能力和国际知名度的金融机构，参与本土商业银行理财子公司、养老金管理公司以及货币经纪公司的设立与投资，提升金融服务的国际化水平，构建更加开放、透明、高效的服务业市场。

（四）推动“极简审批”、信用监管等制度落地实施

第一，联合多部门推动“授权审批”模式。在航空港积极打造“跨部门信息综合服务平台”，打破工商、国税、地税、海关、质检等部门壁垒，推动多部门职能的统一授权审批，实现对中外企业批准设立、开工投产、生产运行等行政许可和备案核准业务的全过程集中、统一受理和办结。

第二，推动实施“极简审批”制度。争取获得省、市级政府授权，赋予航空港“极简审批”权限，通过取消审批、审批备案、告知承诺和联合验收等方式，最大限度地减少行政审批事项。例如，在航空港探索实现“验收即拿证”，提升项目审批速度，降低企业各类评审等资金成本。在航空港探索实施告知承诺制，即“承诺代审批”，与企业签订投资合同后，除施工图纸需要在事前进行严格审查外，企业可按照合同约定自主建设其他内容，规划许可、施工许可等不再作为项目开工前置条件。

第三，推广以信用监管为主的事中事后监管。在航空港探索建立覆盖企业生产经营全过程，监管和执法相衔接、协调运转的信用监管新机制，在严格信用监管的同时，将企业信用信息作为在行政审批、资质等级评定、定期检验、表彰评优以及政府采购、拨付财政性补贴资金等重要事项的依据。

参考文献：

- [1]杨凌, 赵同增, 王延辉. 郑州航空港 中原出“圈”新枢[N]. 河南日报, 2025-06-04 (03).
- [2]肖金成, 陈宜, 沈体雁. 国家战略功能平台驱动区域经济发展的路径探索——基于郑州航空港经济综合实验区的实践与启示[J]. 区域经济评论, 2025 (3): 153-160.

■编辑：冯莉英