

北京市人民政府办公厅关于印发
《打造“双枢纽”国际消费桥头堡实施方案
(2021—2025 年)》的通知

京政办发〔2022〕4 号

各区人民政府,市政府各委、办、局,各市属机构:

经市政府同意,现将《打造“双枢纽”国际消费桥头堡实施方案
(2021—2025 年)》印发给你们,请结合实际认真贯彻落实。

北京市人民政府办公厅

2022 年 1 月 27 日

北京市人民政府公报

打造“双枢纽”国际消费桥头堡实施方案

(2021—2025 年)

发挥首都国际机场、大兴国际机场“双枢纽”优势，集中力量建设国际消费功能区、打造国际消费桥头堡，对于支撑国际消费中心城市建设、巩固首都以服务业为主导的产业结构优势、主动服务和融入新发展格局、打造国家发展新动力源具有重大意义。为推进相关工作落实，特制定本实施方案。

一、总体思路

(一)指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，率先探索构建新发展格局的有效路径，牢牢把握首都城市战略定位，紧抓疫情常态化下国际航空、商务、旅游、消费有序恢复和产业重构的战略窗口期，坚持政府引导、市场主导，开放引领、制度创新，聚焦重点、统筹推进，集中力量在首都国际机场、大兴国际机场“双枢纽”和两个临空经济区（以下简称“两场+双区”）加快建设国际消费功能区，系统构建“空港—临空—腹地”串联辐射的国际消费圈层新体系，紧扣强功能、畅流通、提流量、广辐射、补短板，打造功能聚合、特色鲜明、引领示范的

国际消费桥头堡,为国际消费中心城市建设提供有力支撑。

(二)功能定位

以“两场+双区”为主要空间载体,布局高品质消费设施,落地高能级市场主体,培育高标准消费品牌,加快建设国际消费功能区。在“双枢纽”客群流向通道及沿线串联带动市域内若干国际消费微中心功能提升,构建“2+2+N”圈层递进、辐射联动的国际消费空间布局。将国际消费功能区打造成为:

——国际一流的消费目的地。汇聚全球优质品牌和服务,集成特色消费功能,提供独具魅力、精彩纷呈的消费体验。

——全球高端消费资源配置平台。充分发挥机场对要素资源的汇集引流作用,提升在全球消费价值链中的枢纽功能。

——消费引领服务业升级示范区。以消费需求为导向,促进服务业结构优化和能级提升,巩固首都产业体系优势。

——区域消费协同发展新引擎。牵引联动市域重要消费节点,辐射带动京津冀乃至更大范围消费扩容提质。

——国际消费政策创新高地。探索一批先行先试改革措施,形成开放引领、系统集成的消费制度环境。

(三)发展目标

到2025年,“双枢纽”国际消费功能区基本建成,成为联动京津冀、服务全国、辐射全球的具有中国特色的世界级国际消费枢纽;国际航空网络关键节点作用凸显,力争实现年服务旅客达到1.4亿人次,中转旅客占比达到14%左右,货邮吞吐量达到270万

吨左右,消费资源配置能力达到全球领先水平;国际一流的营商环境基本形成,国际消费容量和能级持续提升,建成两个千亿级商圈,消费对区域经济拉动作用显著增强。

二、重点任务

(一)提升“双枢纽”特色消费功能,打造国际消费中心城市新标杆

1. 拓展航空集成服务产品体系。鼓励和引导航空公司向综合服务集成商转型,挖掘整合、延伸拓展服务链条,激活航空主业和集成服务消费。(1)鼓励航空公司围绕客户乘机全流程,丰富“乘机+”场景化、智能化航空集成服务。(2)鼓励航空公司与保险公司合作,拓展特色航空保险服务,在已有基本险种基础上,丰富特价机票取消险等产品。

2. 丰富空港型特色消费。对接旅客商务、购物、文旅、休闲等消费需求,拓展消费场景,优化消费体验。(1)推进专业服务业开放措施在临空经济区率先落地,着力引进金融保险、会计审计、法律咨询、文创设计、知识产权等国际知名服务机构,完善临空商务服务功能,发挥商务消费带动作用。(2)加快建设大兴国际机场国际商务综合体,集办公、会议、展览、酒店多功能于一体,服务国际高端商务和科技交流活动。(3)增设口岸免税店,扩大机场免税店规模,吸引国际消费回流。支持机场免税店销售国货精品,助力国产品牌拓宽国际市场。(4)积极引入高端零售、餐饮等首店首发,融合星级酒店、康养、休闲娱乐等消费业态,为旅客创造丰富、时

尚、多元的消费体验。

3. 推动天竺综合保税区打造国际消费新高地。推动产业结构由货物贸易驱动向货物贸易和服务贸易双驱动转型,布局升级型消费产业,打造具有服务贸易特色的国际消费新高地。(1)发挥区港无缝联接优势,推进空港货站、保税仓储、跨境电商为一体的智慧化立体式口岸基础设施建设。(2)优化生物医药研发试验用特殊物品检疫查验流程,建设特殊物品和生物材料公共服务平台。(3)创新文物艺术品保税展示交易模式,拓展鉴定、修复等新业态,实现从通关到结算全链条服务。探索开展有色宝石交易业务,推动建立国际彩色宝石交易中心。延伸拓展影视、动漫制作、艺术品设计研发、展览展示等产业链,探索开展文化产业知识产权交易等数字贸易业务。(4)积极争取开展汽车平行进口试点,拓展高端进口汽车展示交易等业态。(5)拓展特色金融服务,着力扩大飞机租赁规模,探索对融资租赁公司设立 SPV 项目公司不设数量限制。

4. 初步构建大兴国际机场综合保税区特色产业体系。打造“保税+口岸+N”业态体系,培育国际供应链集散、高端消费展示交易等核心竞争力。(1)确保大兴国际机场综合保税区(一期)如期封关运行,统筹京冀两地资源,提前谋划二期建设。(2)完善口岸和贸易功能,加快建设国际货运区和国际快件区,配套建设大型冷库、保税货库等,推进建设区港联络通道。(3)推动通关便利化,在全国率先打造“一个系统、一次理货、一次查验、一次提离”的区港一体化监管模式。(4)加快引进智慧物流、跨境电商、数字贸易

等重点产业项目,培育“保税+”新业态。(5)优化药品、器械、疫苗通关服务,畅通国际医药供应链。

5. 创建国际高端会展“洲际门户”。加快重大会展设施建设,打造国际化会展品牌,培育高水平市场主体,促进会展消费联动融合,服务国家重大外交和经贸活动。(1)建成新国展二期,打造功能完善的组团式会展综合体,成为北京服务业扩大开放的重要平台。(2)加快推进大兴国际机场国际会展中心建设,积极吸引专业化、国际化龙头企业参与投资建设运营,建成服务国际交往、科技创新、国际消费的重要窗口。(3)围绕“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)等,谋划一批高端会展论坛。聚焦特色产业,培育一批航空航天、数字经济、人工智能、高端制造、医药健康、新能源、新型消费等领域前沿会展项目。加强与国际展览业协会(UFI)、国际展览与项目协会(IAEE)、国际大会和会议协会(ICC)等国际组织和跨国企业合作,引入一批国际知名会展及全球品牌首展首发首秀。(4)支持企业通过收购兼并等方式,打造具有国际竞争力的会展集团,吸引会展产业链上下游企业集聚,完善会展生态。(5)优化会展业营商环境,积极申请服贸会等重大国际展会期间销售的展品免征进口税;精简会展举办申请材料、规范事项审批、优化办理流程,研究探索在临空经济区分类分时细化会展等大型活动安全监管标准。

6. 打造“双枢纽”国际购物新品牌。加快推进临空经济区高品质消费综合体落地,打造引领国际消费中心城市建设新地标。(1)

高水平建设大兴临空经济区国际消费枢纽,实现会商旅文体多业融合,打造“功能+场景+体验”多层次多模式兼具的世界级消费空间载体。(2)加快推进顺义临空经济区国际消费枢纽建设,建设覆盖免税店、休闲娱乐、文化体验、高端商务的多功能临空商业综合体。(3)加强全市免税消费设施布局规划,搭建错位发展、特色鲜明、规模合理、布局科学的全市性免税消费网络,用好本市企业免税牌照,积极拓展业务规模。

7. 加快发展国际服务消费。依托“两区”建设政策优势,稳步扩大重点服务领域对外开放,推动国际服务消费和服务贸易融合发展。(1)积极引进国际知名医疗机构和全球领先技术,提供符合国际标准的疫苗接种、健康检查、大病治疗等医疗健康服务。鼓励面向国际人士开展医疗保健、文化推广、教育培训功能融合的中医药特色健康服务,拓展中医药国际医疗旅游新场景。(2)引进海外经典、现代时尚的高品质演出,培育具有中国文化特色、京味特色的优质剧目,在临空经济区商业、会展设施开展驻场演出,提升国际文化消费吸引力,打造对外文化交流新品牌。(3)推动国际商务、信息技术等领域国际培训资源落地,推进一批职业教育国际合作示范项目。

(二)畅通国际流通渠道,构建高效通达的国际物流体系

8. 拓宽国际商品采购渠道。着力提升企业跨国采购能力,完善全球采购链条,增强国际化、高品质消费供给。(1)支持引进国际消费管理人才,培育专业化、国际化的商业运营商、品牌贸易商、

设计师、职业经理人等团队,提高本市企业国际商品采购和谈判能力。(2)紧抓疫情窗口期,支持本市企业积极参与国际合作和对外投资,拓宽全球商品采购资源和渠道。(3)鼓励大型零售企业搭建国际采购平台,增加高质量商品进口,集聚更多国际高端知名品牌资源,提升在全球中高端消费领域的影响力。

9. 畅通国际航空货运通道。着力提升航空货运专业化运营和国际物流服务保障能力,构建功能完善、高效联通的国际航空货运体系。(1)鼓励航空公司加大对“双枢纽”全货机投放力度,积极开辟、增加本市与北美、欧洲、日韩主要城市间的全货机航班,发展与东盟、东欧、西亚等“一带一路”沿线国家和地区主要城市间的航空货运。(2)鼓励航空货运企业通过租赁、购买等方式发展全货机运输。(3)支持本市优质物流企业加强与央企和国际龙头物流企业合作,延伸服务网络。培育一批集成国际采购、全球配送、跨境分销等功能的高能级供应链综合服务平台,增强跨国组货能力。(4)更好发挥市政府口岸办职能,推动建立机场、航空公司、货运代理、物流企业多方参与的联合工作机制,对国际货物流通分领域优化各环节流程标准,建立全链路综合管理和服务平台,提升跨境贸易便利化水平。(5)积极推进大兴国际机场口岸进境肉类、冰鲜水产品、水果、食用水生动物、植物种苗等指定监管场地申报工作,完善口岸功能。

10. 建设“高精专”特色商品国际港。聚焦符合本市产业和消费特点、单位货值高、时效性强的进出口商品,发展“以精代量”特

色品类货运。(1)鼓励本市企业与全球一流医药运输商合作构建国际医药空运网络,增加本市消费需求大的进口药、疫苗、医疗器械、医用耗材等产品的货运量。(2)紧抓境外消费回流有利时机,鼓励企业打通国际中高端商品线上线下运售合作,提供从出口地至消费者的全流程一站式服务,提升全球货源组织和议价能力。(3)优化空港口岸通关及冷链物流等配套服务,鼓励企业增加高货值水产、生鲜商品“产地直达”运输业务,提升国际生鲜产品北方消费集散功能。(4)鼓励发展服务高端制造业的航空物流,并向全产业链延伸,为高精尖产品出口提供更加便利高效的服务。

11. 加快推动国家空港型物流枢纽建设。建设大兴、顺义国家空港型物流枢纽,全面融入全球空港物流网络,发展多式联运,提升京津冀供应链综合服务能力。(1)充分调动市场主体积极性,通过资产整合、业务融合、联盟运作等方式,培育一批物流枢纽建设运营标杆企业。(2)加快建设一批高品质专业化物流设施,提升机场货运区基础设施能力,增强冷链、快件、保税物流服务保障水平。(3)拓展物流枢纽的全球转运分拨、跨国交易、国际结算等功能,健全通达全球的国际物流服务网络。(4)大力发展多式联运,与津冀机场协同联动,优化提升航空物流产业链,提高国际货运规模化组织水平,打造以国家物流枢纽为核心的现代供应链。

12. 提高跨境消费便利度。大力支持跨境电商发展,打造功能集成、服务优质的跨境消费新模式、新业态、新场景,提升跨境消费体验。(1)培育跨境电商集聚区,推进跨境电商销售医药产品试

点,扩大“网购保税+线下自提”业务,支持体验店、保税仓和海外仓建设,鼓励发展短视频、直播等电商新模式,延伸和拓展跨境电商产业链。(2)积极拓展数字人民币应用,鼓励跨境电商企业应用技术创新商业模式,提供优质的国际化消费体验。(3)总结北京冬奥会支付服务环境建设经验,深化数字人民币试点,逐步提升国际旅客支付便利度。

(三)优化国际航空资源配置,提升国际消费要素流量和品质

13. 加强国际航线资源配置。持续提升国际航线的广度和厚度,增强“双枢纽”国际航线网络竞争力。(1)积极服务基地航空公司拓展国际航空业务,吸引航空公司平移、新开“双枢纽”国际客货航线。(2)积极申办世界航线发展大会等航空专业展会,搭建世界航空公司交流平台,吸引优质国际航线资源。(3)鼓励航空公司开通本市与东南亚、东北亚主要城市间的“国际快线”,为国际旅客提供高效快捷服务。

14. 科学提升国际航班容量。加快提升本市国际航班时刻容量比例,拓展空域使用资源,保障国际消费提质扩容的运输需求。(1)协调推进民航华北地区空域航线优化和运行效率提升。适时启动容量评估,努力扩充“双枢纽”时刻容量,进一步细化本市航班时刻年度分配计划。(2)积极争取公务机航班时刻有序增加,支持首都国际机场建设行业领先的公务机基地,保障大兴国际机场公务机基地高效运营。

15. 推进国际航权高水平开放。积极争取优质航权资源,扩大

航权开放,吸引中外航空公司增开国际航权应用航线。(1)鼓励航空公司用好第五航权,在巩固北美、欧洲等市场基础上,大力培育“一带一路”沿线国家和地区新兴市场,加大力度吸引客货流量、优化运力结构。(2)争取中国民航局在国际双边航空谈判中,将大兴国际机场设置为单独航点,并指定为国际航空货运航点,提升“双枢纽”在国际航线网络枢纽中的竞争力。(3)鼓励航空公司开展现有国际航权改造,争取中国民航局支持“双枢纽”串飞北美、西欧等国际航线,提升本市作为目的地的吸引力。

16. 提升“双枢纽”国际中转能力。拓展国际旅客中转业务,扩大中转客流,打造世界级国际航空中转枢纽。(1)鼓励航空公司开拓以本市为中转节点的东北亚至欧洲、东南亚至欧洲、东南亚至北美、澳新至欧洲等国际航线,发展商务精品航线。(2)争取中国民航局支持增强本市国际中转时刻匹配,增加高峰时段国际中转时刻资源配置,提高中转能力和水平。

17. 稳步有序推进国际航班复航。在严格落实疫情防控要求前提下,研究实施有效措施,推进疫情防控常态化下国际航班逐步复航,有序恢复国际商务往来。(1)探索“先出后进”模式,先行增加出港客货运航班,根据疫情发展态势,分时分类分区分步恢复入境航班。(2)细化复航工作预案。首都国际机场进一步强化机场防疫、交通转运、隔离承接、航空公司协调等保障,增容国际隔离宾馆。大兴国际机场加快优化复航保障方案,抓紧升级机场航站楼防疫设施,探索开辟空间相对独立、功能较为完备的国际航班出境

专门通道,尽早具备疫情防控安全保障条件。(3)探索建立专用国际商务服务设施。在机场周边采用先进防疫技术手段,设立符合疫情防控常态化要求下无需隔离的商务活动场所。

(四)串联激活若干消费微中心,形成国际消费中心城市建设强大牵引力

18. 提高“双枢纽”市内通达度。完善交通基础设施网络,畅通国内外旅客抵离通道,促进机场、商业、会展、商务等设施与市政交通互联互通。(1)加快“双枢纽”轨道交通建设,研究加强新国展至首都国际机场陆侧快速连通,推进轨道交通大兴机场线北延项目建设。(2)以大兴国际机场为核心,围绕“五纵两横”立体交通网络建设,进一步完善与雄安新区及京津冀重点城市交通连接。(3)加强城市轨道交通建设,推动实现铁路、机场巴士等多种交通方式立体接驳,服务跨区域消费人群便利流动。

19. 依托城市航站楼建设重要消费节点。加快市内登机通道建设,叠加消费设施,促进与周边商圈互联互通,完善城市航站楼“市内消费+预办登机”一体化消费功能。(1)加快推进丽泽城市航站楼项目建设,强化商业、休闲、娱乐等消费功能,打造复合立体的城市活力中心。(2)抓紧推动首都机场线东直门站行李托运项目建设和运营,探索在三里屯、CBD、望京、第四使馆区等国际旅客集中的商圈设立市内值机点,开展“消费+预办登机”一体化试点。

20. 串联区域消费微中心。推动“机场—市区”沿线消费要素集聚,带动形成一批专业化、特色化区域消费微中心,激活沿线发

展。(1)充分挖掘南中轴及其延长线的“国门”优势,加快重点镇区和功能组团开发,承接国际航空服务、国际交往、消费和文化旅游功能。(2)在大兴国际机场沿线,聚焦大兴新城、亦庄新城、运河商务区以及天官院、方庄、长阳等南部大型居住区,增容特色消费元素,激发消费潜力。(3)在首都国际机场沿线,重点在第四使馆区以及东坝、回天等东北部大型居住区,建设一批新型消费微中心,与三里屯、CBD等重点商圈相互赋能、协同提质。

21. 推进国际文化旅游消费全域发展。沿客流通道布局文化旅游特色产品和服务,打造一批精品旅游线路,助力国际文化旅游目的地建设。(1)完善“双枢纽”入境游商业接待体系,提升机场旅游咨询服务国际化水平,强化沉浸式、体验式文化旅游宣传推介,增加“双枢纽”至环球度假区、CBD商圈、三里屯商圈等的国际消费专线巴士。(2)打造机场—市区优质品牌展示消费带,鼓励企业沿线布局品牌形象店,推动国际消费向市域串联辐射。(3)用好京津冀144小时过境免签政策,鼓励京津冀企业联合开发联动天津港、五大道、承德避暑山庄、北戴河等京津冀重要旅游目的地的过境免签旅游产品,打造国际中转旅游目的地。

(五)深化体制机制改革和政策创新,优化国际消费营商环境

22. 研究推出国际航空客货运发展支持政策。逐步建立精准高效公平的国际航空客货运发展政策支持体系,不断改善本市航空业营商环境,提升国际竞争力。(1)研究制定航空客货运发展的支持原则、范围、方式等政策框架,构建精准化支持体系,推动形成

属地和民航支持政策合力,营造行业全链条各监管和运营主体共同支持航空客货运发展的政策环境。(2)研究支持航空货运地面服务设施、信息化系统、安检技术和设备等建设,推动国际航空运输薄弱环节改善。(3)围绕跨境电商、冷链物流、航材运输等发展潜力突出的重点领域,采取有针对性的支持政策,培育壮大本市特色航空物流产业体系。

23. 探索建立“双枢纽”国际消费统计体系。开展“两场+双区”国际消费功能区统计监测,并作为建设国际消费中心城市统计体系的重要内容。探索建立衡量“双枢纽”消费国际化水平、消费资源配置能力、消费辐射带动作用等的评价体系。

24. 加强政策协同创新。坚持高水平对外开放,发挥“两区”和临空经济区政策叠加优势,完善跨部门、跨区域管理体制,深化区港协同发展协商合作机制,打造国际消费营商环境示范区。(1)推动临空经济区、自由贸易试验区制度创新清单任务落地,推进国际消费政策先行先试。(2)完善与首都机场集团、基地航空公司等的协调机制,推动信息互联互通,提升协同服务效率。(3)率先在临空经济区加快推进告知承诺制改革,推动全部依申请政务服务事项和证明事项实行告知承诺制,加快推进“风险+信用”分级分类监管,先行先试国际经贸新规则新标准,建设开放高效的国际消费营商环境。(4)完善大兴国际机场临空经济区联合管委会和大兴国际机场综合保税区管理机构组织架构。(5)深化实施临空经济区重大企业投资项目机制创新,对于专业性强的重大产业项目,临

空经济区管委会及平台公司重在保障配套基础设施和公共服务，项目具体功能、建设方案等由专业化、市场化、国际化的企业主体负责研究论证并组织实施，以政府职能转变带动重大项目高质量落地建设。

三、保障措施

(一)加强统筹协调

发挥市级协调机制作用，强化央地协作、市区联动、部门协同，对重点任务实行清单化管理。市发展改革委加强统筹协调，开展跟踪分析和效果评估，并将工作进展情况定期向市委、市政府报告。

(二)抓好项目落地

谋划、储备、实施一批重大项目，及时开展动态维护，优先保障土地、资金、人才、政策等要素，积极向社会资本推介。加强项目调度，市有关部门和区做好项目落地跟踪服务。

(三)推动政策创新

增强政策协同效应，积极落实、扩充“两区”开放政策，系统推进改革创新，探索形成一批原创性、突破性政策，积极推动落地实施，形成可复制可推广的经验。