
自贸试验区建设与上海国际航运 中心发展关系研究

宗传宏¹

（上海社会科学院城市与人口发展研究所 200020）

【摘要】：上海正处于建设国际航运中心的关键时期。从国际航运中心的建设经验看，上海国际航运中心发展模式应该选择腹地型和高端服务型发展模式。从上海国际航运中心二十年建设历程看，国际航运中心的总体战略与自贸试验区建设的历史轨迹是一致的，也是相辅相成的。国际航运中心建设为自贸试验区建设打下了良好的基础，但在集疏运体系、航运服务业、航运人才、港城融合等方面存在诸多不足之处。为此，上海自贸试验区建设将在提升航运中心功能、形成上海新的经济增长点、推进新型城镇化发展、带动长三角及长江流域一体化发展等方面对国际航运中心起到巨大的推动作用。

【关键词】：国际航运中心 上海自由贸易试验区 对策建议

根据党中央国务院对上海发展的战略要求，到 2020 年，上海要基本建成国际经济、金融、贸易和航运“四个中心”。2013 年 9 月 18 日，国务院正式对外发布《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》。29 日上午，上海自贸试验区正式挂牌。上海自贸试验区的成立使上海再次成为中国改革的桥头堡和试验区，并将进一步推进“四个中心”建设。

一、国际航运中心的发展趋势

从国际自贸试验区的实践和趋势看，世界公认的国际航运中心伦敦、纽约、鹿特丹、新加坡、香港等城市，都是自由贸易区（自由港）。也就是说，自由贸易区对国际航运中心起到了巨大的支撑作用，也是国际航运中心发展的必然阶段和趋势。

（一）国际航运中心的模式

从目前世界重要的国际航运中心发展看，主要有三种模式。

1、市场交易和航运服务模式

其典型代表是伦敦。伦敦目前虽无全球级的功能和条件，但仍以其交易市场、保险服务、航运信息服务、海事服务、海事研究与交流、海事监管等功能，保持着全球级国际航运中心地位。

目前，世界 20%的船级管理机构常驻伦敦，世界 50%的油轮租船业务、40%的散货船业务、18%的船舶融资规模和 20%的航运保险总额都在伦敦进行。全球有 1750 多家从事航运事务的公司与机构在伦敦设有办事处。其中，仅航运服务业每年创造的价值就达 20 亿英镑。

作者简介：宗传宏，上海社会科学院城市与人口发展研究所副研究员，研究方向为区域经济。

2、中转模式

其代表为中国香港和新加坡。中国香港和新加坡由于自身经济腹地较小，直接外贸运输并不太多，而是以海外腹地作为其主要的经济腹地，将其他国家或地区的国际贸易货物作为其服务的主要对象。

作为以中转业务为主的国际航运中心，开放的自由贸易政策、大型机械设备和先进的电子化水平、高素质的管理技术人员以及得天独厚的深水良港，突出转口贸易及其中转运输，是这些国际航运中心发挥作用的关键保障。

3、货物腹地集散模式

其代表为鹿特丹和纽约。一般来说，这种国际航运中心所在国家和地区的国土辽阔，资源丰富，市场范围和需求大，进出本国的外贸直接运输量很大，并在所在国际区域运输中占有重要地位。

2014 年，上海港货物吞吐量完成 7.55 亿吨，同比下降 2.6%；集装箱吞吐量完成 3528.53 万标准箱，同比增长 5%，已连续五年排名世界第一。

同时，作为我国对外开放的重要窗口，航运服务业的发展也是国际航运中心建设的关键。因此，上海未来的发展模式应该选择腹地型和高端服务型发展模式，在货物集散上仍应以服务本国腹地为主，兼顾国际中转。同时，重点发展高端航运服务业，建设航运服务集聚区，提升上海国际航运中心软实力。

（二）上海国际航运中心的历史沿革

从上海确立国际航运中心目标到国务院批复自由贸易试验区建设，历经了近 20 年时间。这 20 年，上海国际航运中心建设从推进港口建设阶段，发展到全面提升航运功能阶段，也包含了从保税区建设到自由贸易试验区建设的历史进程。可以说，上海国际航运中心的总体战略与自由贸易试验区建设的历史轨迹是一致的，也是相辅相成的。总体上说，上海国际航运中心建设主要包括四个阶段。

1、第一阶段:1995 年至 2000 年，为规划启动阶段

1992 年，党的十四大明确了上海“一个龙头、三个中心”的发展战略，即尽快建成长江流域经济发展的龙头和国际经济中心、金融中心和贸易中心城市之一。为了实现这一战略目标，1995 年 8 月，上海市提出了在距离上海较近的浙江舟山海域洋山岛建设深水港区的战略构想。同年 12 月 8 日，中央领导批示指出:把上海建成国际航运中心是开发浦东，使其成为远东经济中心，开发整个长江的关键。

为了贯彻党中央的战略部署、加快建设上海国际航运中心，上海市委、市政府把建设国际航运中心作为上海跨世纪的战略目标，正式列入《上海市国民经济和社会发展的“九五”计划与 2010 年远景目标纲要》，并加强了江浙沪港口的协调，举两省一市之力共同建设上海国际航运中心。

1996 年 11 月，由交通部和上海市共同组建了上海航运交易所。“中国出口集装箱运价指数”和“中国沿海运价指数”先后在上海发布，在上海、江苏和浙江口岸率先实行运价报备制度，增加了交易的公开性和透明度。

同时，保税区建设加速进行。国务院于 1997 年 8 月 10 日正式批准《保税区海关监管办法》(简称《监管办法》)。该办法规定了一系列海关对保税区的政策，使“一线放开，二线管住”的保税区特有的开放机制有了正式的规范政策和法律保障。

此后，经过 1997 年的全国税改，保税区的税收优惠政策得到进一步调整和规范。这为外高桥保税区的发展提供了更好的环境，推动其从硬件建设向功能提升转变。外高桥保税区的发展出现了新的动向，思想认识上进一步提升。上海市出台了《上海外高桥保税区条例》，标志着浦东保税区建设已由感性的经验认识上升到理性总结认识的阶段，保税区建设成为国际航运中心建设的重要环节逐步成为共识。

2、第二阶段：2000 年至 2004 年，为港口建设阶段

2001 年 5 月，国务院原则同意《上海市城市总体规划(1999-2020)》，在批复中指出：要把上海建设成为经济繁荣、社会文明、环境优美的国际大都市，国际经济、金融、贸易、航运中心之一。

这个《规划》提出的城市发展目标是：2020 年，把上海初步建成国际经济、金融、贸易中心之一，基本确立上海国际经济中心城市的地位，基本建成上海国际航运中心。

以上海港口建设和长江深水航道建设为核心的基础设施建设进一步完善。2002 年 6 月，洋山深水港一期开工，2005 年 12 月 10 日建成开港，可停靠第五、第六代集装箱船，兼顾 8000 至 1 万标准箱的集装箱船舶靠泊，设计年吞吐能力为 220 万 TEU，实际年吞吐量可达 300 万标准箱。

外高桥港区集装箱吞吐能力得到加强，外高桥一期改建和二期、三期、四期、五期工程相继建设完成，2004 年集装箱吞吐量近 1000 万标准箱。长江口深水航道整治二期工程完成，长江口航道水深达到 10 米，第四、第五代的集装箱可以乘潮安全地通过长江口。

3、第三阶段：2004 年至 2013 年，为服务功能提升阶段

2004 年以来，针对硬件设施逐步完善，服务功能与国际航运中心相差较大的状况，上海国际航运中心建设重点做到以下四个方面。

一是港口服务能力大幅提升。洋山深水港一、二、三期的建设和运行，标志着上海港基本完成由河口港向海港的转变。截至 2008 年底，洋山深水港区已相继建成一、二、三期工程，形成 16 个泊位、930 万标箱设计吞吐能力的规模，深水港在与周边国家和地区港口激烈竞争中的综合优势正逐步形成。2014 年，上海港集装箱吞吐的实际能力已超过 3000 万标准箱。同时，长江口航道整治工程也取得了明显成效，通航条件得到明显改善。

二是口岸环境进一步优化。上海率先启动提高口岸通关效率的“大通关”工程，探索实行“无纸通关”、“提前报检、提前报关、实货放行”等通关模式，并启动口岸电子平台建设，推进港航、海关、国际经贸等部门之间的 EDI 联网运作，在上海口岸实行“5+2”通关工作制，通关效率大大提高。

进一步发挥上海航运交易所的功能，其设立了“上海国际航运服务中心”，集海关、检验检疫、海事、边检、报关企业、货代船代企业于一体，实施“一门式”服务。“中国出口集装箱运价指数”和“中国沿海运价指数”真正成为反映中国出口集装箱运价指数的“晴雨表”，服务功能进一步与国际接轨。

三是保税区建设有了实质性突破。在我国开始实施“区港联动”试点的大环境下，上海外高桥保税物流园区是国务院批准的第一个区港联动试点项目。2004 年 4 月 15 日经海关总署联合验收小组验收通过，实施封关运作，享受我国保税区和出口加工区的相关政策，设定了国际中转、国际配送、国际采购和转口贸易四大功能。

2005 年 12 月设立了我国第一个保税港区——洋山保税港区，洋山保税港区集国内保税区、出口加工区、保税物流区优势于一体，做到“港中有区，区中有港”的区港融合，成为我国实行类似自由港和自由贸易区政策的初始样板，为国际航运中心建设营造了优良的软环境。

2006 年 11 月 24 日，《洋山保税港区管理办法》开始实施，国内货物“入区退税”、“先报关、后进港”、“属地报关，口岸放行”、进出境货物试行电子备案、“分批出区，集中报关”等报关流程以及入港区货物“一次移箱”查验流程等创新性监管模式逐步建立¹，推动了洋山保税港功能的提升，形式上更加接近于自由贸易区。

四是航运要素加快集聚。交通部与上海市共建的上海航运交易所，设立中国航运研究信息中心，部分航运人才培养机构、海事法律仲裁机构、航运协会等功能性机构逐步在上海集聚。

同时，上海拥有跻身世界同行十强的中海集团、中远集运等大型航运公司总部，已吸引国内外多家船公司加盟国际班轮航班的营运，国际海上运输及其辅助业经营者千余家，世界前 20 大班轮公司都把上海港作为基本港之一。上海国际航运中心的航运要素正在逐步集聚²²。

4、第四阶段:2013 年至今

自贸试验区的建设对上海国际航运中心建设带来巨大的推动作用。以上海外高桥保税区为核心，辅之以机场保税区和洋山港临港新城，成为中国经济新的试验田，实行政府职能转变、金融制度、贸易服务、外商投资和税收政策等多项改革措施，并将大力推动上海市转口、离岸业务的发展。

正如《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》指出的，建设中国（上海）自由贸易试验区，是顺应全球经贸发展新趋势，实行更加积极主动开放战略的一项重大举措，其主要任务是要探索中国对外开放的新路径和新模式，推动加快转变政府职能和行政体制改革，促进转变经济增长方式和优化经济结构，实现以开放促发展、促改革、促创新，形成可复制、可推广的经验，服务全国的发展。建设中国（上海）自由贸易试验区有利于培育中国面向全球的竞争新优势，构建与各国合作发展的新平台，拓展经济增长的新空间，打造中国经济“升级版”。

二、上海国际航运中心建设的主要问题

（一）集疏运体系不健全

一是集疏运方式过度依赖公路运输。目前，上海港进出口货物的主要集疏运形式仍是公路，占 65%以上，铁路运输不到 2%。2012 年，洋山港集装箱吞吐量为 1415.04 万 TEU，其中水水转运为 660.79TEU，只占 46.7%，说明大部分业务仍然通过公水联运的方式进行。

另外，水水转运中的国际水水中转的比例只占 10%，离国际枢纽港 30%以上的标准有较大差距。国际水水转运的比例低与国际惯例及我国的相关政策有关。

国际水水转运对提升航运中心整体水平和功能有较大好处，但由于国家规定国际水水转运的装卸费用相当于国内中转的 50%，企业积极性普遍不高。按照现行的集疏运模式，对城市环境，特别是公路交通压力非常大。

¹ 参见：保税港区创新发展的有关问题探讨. 中国港口资讯网. <http://www.chinaports.org>2008-7-7

² 参考：国务院推进“两个中心”建设意见政策解读. 上海市发展改革研究院网站. <http://www.shadr.gov.cn:7080/portal/ShowArticle.jsp?id=12347>

目前，通过外环线 S20 等进入洋山港、外高桥的公路拥挤现象日益严重，运输压力非常大。大洋山港开发后，集装箱吞吐量将达到 4000 万标准箱，如果按照目前情况，公路将不堪重负。

同时，公路运输也对上海城市的生态环境带来巨大压力，上海持续出现的雾霾天气很大程度上也受到公路运输的影响。过度依赖公路的另一个重要原因是没有充分发挥长江黄金水道的作用。

由于缺乏协调，长江航道疏浚工作还有待持续进行，南京长江大桥只允许万吨以下轮船通过，江海联运大打折扣，需要重新布局。另外，港口泊位的无序竞争仍普遍存在。

二是集疏运体系的衔接不够。铁路、公路、港口之间的衔接不够，海铁、公铁、水水等联运的一体化运输体系滞后。特别是由于铁路开发成本高、投资回收期长、协调机制不完善等问题，投资主体普遍对铁路的投资不感兴趣。货物单一的集疏运方式限制了运量，抗风险能力较弱。

三是城市道路规划建设与港口建设脱节。长三角港口发展与城市交通发展、港口运输与其它集疏运方式结构有待优化，城市建设中道路规划建设与港口建设有所脱节，导致集疏运的稳定性较差，成为制约集疏运体系形成的瓶颈。

（二）航运服务业亟待提高

目前，航运服务业主要以船代、货代等附加值较低的下游企业为主，现代航运服务产业链尚未形成。航运融资、咨询、保险、仲裁、海损理赔、公证公估、航运组织、船舶管理、海运经纪等航运服务上游产业还非常落后，国际化程度较低。

目前，上海在船舶贷款市场中份额不到 1%，全球海上保险市场中占比不到 1%。伦敦航运仲裁年案值达 4 亿美元以上，而上海海事仲裁部门近 5 年受理海商海事案件的争议标的总额仅 3 亿人民币。另外，航运交易服务水平也有待提升。

上海航运交易所与世界发达的航运交易所相比有很大的差距。如波罗的海交易所拥有 2000 多名航运经纪人，交易量占全球油轮运输交易的 50%，干散货交易的 30%-40%，超过半数的世界新船和二手船交易都由该交易所的会员完成，交易金额高达 340 亿美元。

同时，波罗的海国际航运公会、劳埃德船级社、伦敦海事仲裁员协会、远东班轮公会、船舶经纪人和代理人保赔协会、船东保赔协会等世界主要航运机构均在波罗的海交易所内设立了代表席位。

上海航运交易所虽在改善上海口岸环境、规范上海航运市场秩序、集聚航运资源等方面卓有成效，但与世界先进水平比较，差距主要表现在航运交易量不足、航运服务的内涵范围狭窄、缺乏足够的政策扶持和企业支持等。上海航运金融服务业有关的专业服务机构发展滞后，航运服务业相关的政策、法律、法规欠缺，在服务技术和能力上同境外相比还存在很大差距。

（三）航运人才缺乏

航运人才需求缺口大，从长期看，无法为国际航运中心功能建设提供充足的人才支持和保障。目前，熟悉港口规划、远洋运输业务和国际惯例、国际航运市场运作、海事法律、业务处理等专业的高层次、复合型的人才缺口达 20 万人。

特别是航运服务业人才比重较低。据有关资料显示，上海航运从业人员中现代航运服务业人才的比重非常低，仅为 3.9%，与伦敦的 60% 差距甚远，与香港、新加坡的差距也较为明显。

（四）港城融合水平有待提升

国际航运中心和自贸试验区发展经验表明，港城融合是推进国际航运中心和自贸试验区可持续发展的重要因素。城区的发展为航运公司提供了良好的工作生活软环境，有利于吸引国际知名航运公司。

目前，上海港口及产业园区与城区的发展仍然呈现“两张皮”现象。洋山港距离陆地 32 公里，没有充分利用临港新城的基础设施和配套设施，基本没有形成港城联动，港区员工的生活主要局限在港区，业余生活比较枯燥。这对自贸试验区发展和国际航运中心的软环境带来不利影响。

三、上海自贸试验区建设的带动作用

（一）提升航运中心功能

一是自身功能的提升。随着自贸试验区各项优惠条件的落实，保税区功能将从简单的“保税仓储、初级加工、转口贸易”进一步拓展到“商品储存和转运，以及相关工业、贸易、运输、金融及旅游多位一体业务”。由于通关手续更为便捷，自贸试验区的建立将吸引更多腹地贸易商从上海港申报出口货物，腹地贸易货物有望得到提升。

二是国际中转能力的提升。目前，我国港口的吞吐量虽位居世界前列，但基本是腹地型港口，国际中转量极为有限。以上海港为例，2010 年国际中转比例不足 10%，而新加坡、韩国釜山等地分别达到 85% 和 50%。

自贸试验区总体方案明确提出：“将推动中转集拼业务发展，允许中资公司拥有或控股非五星旗船，先行先试开展沿海捎带业务。”该项政策的推出将吸引东南亚等区域的出口货物在上海中转，重新争取国内流失到釜山等地的国际中转业务。

三是航运服务能力的提升。自贸试验区将推进航运服务业的结构完善和功能提升，推进国内外优质要素的集聚，特别是推进与自贸试验区相匹配的航运融资、咨询、保险、仲裁、海损理赔、公证公估、航运组织、船舶管理、海运经纪等高端航运服务发展，成为辐射世界、服务国内的航运服务业中心。

（二）形成上海新的经济增长点

自贸试验区建设将提升现代服务业的发展。一是将形成新的业态。包括航运融资、咨询、保险、仲裁、海损理赔、公证公估、航运组织、船舶管理、海运经纪等一些列航运服务业将进一步得到发展。

二是推进平台经济发展。自贸试验区建设将促使一些行业和企业进行供应链的整合，推进传统企业升级和结构优化，向服务行业 and 平台经济方向发展。例如，某些自贸试验区的企业把下游的仓储、物流外包剥离出去，专门从事专业性贸易服务平台的建设，附加值大大提高。

（三）推进新型城镇化发展

自贸试验区建设的空间划分进一步明确了以陆家嘴金融区为中心的金融，以自贸试验区和虹桥商务区为中心的贸易，以洋山港、外高桥及北虹口为中心的航运等产业布局，对形成多中心的城市格局，优化人口布局，疏散中心城区人口，优化教育、医疗卫生等公共资源配置，推进上海新型城镇化建设起到推进作用。

同时，自贸试验区建设带来的人口集聚和产业布局优化调整，将间接带动郊区产业的合理布局，推动现代服务业与先进制

造业融合发展，成为人口导入的重要支撑。

（四）带动长三角及长江流域一体化发展

按照国家的战略规划和要求，上海自贸试验区不仅仅是上海的，也是全国的自贸试验区。特别在航运服务和腹地物流服务方面，将进一步带动长三角及长江流域一体化发展，带动第六大城市群的整体发展水平。

一是将提升上海作为长三角及长江流域城市群首位城市的作用。上海是我国最大的中心城市，战略发展目标是国际大都市，但是上海的城市首位度只占全国 GDP 的 5%，与国际发达国家首位城市占全国的 GDP 比重相比较差距较大。上海自贸试验区建设将进一步推进上海经济发展水平，提高上海的首位度，对于引领长三角区域发展有重要的作用。

二是将进一步明晰长三角及长江流域城市群的分工与合作。长期以来，长三角及长江流域城市群各城市之间经济同构化，城市的定位和职能分工模糊，同质竞争态势十分突出。自贸试验区建设在推进上海高端航运服务业发展的同时，重点通过航运产业形成各城市之间的联动，推动长三角及长江流域各城市产业的新增长点，并在产业分工中形成梯度层次，进而提升区域整体发展水平。

近期，距离上海地理位置较近的苏州、无锡、南通、嘉兴、湖州五个城市，随着自贸试验区建设，集疏运体系逐步完善，分工协作将进一步明确。

苏州将成为上海高新技术产业溢出带的重要组成部分，成为沪宁城镇聚合轴的主要节点城市。

无锡将成为重要的先进制造业和生产服务业基地，沿沪宁线地区进一步整合城镇布局形态，成为上海城市群的重要节点城市。

南通将成为长三角区域重要的江海港口、工业城市，海洋开发的重要基地、沿江旅游带的重要组成部分。

嘉兴将成为杭宁经济带中的枢纽城市。

湖州将成为环太湖经济带西部中心城市。

在此基础上，自贸试验区建设将进一步凸显长三角对外开放的门户地位，带动长三角及长江流域融入国家“一带一路”战略。

四、自贸试验区建设背景下上海国际航运中心发展的对策建议

（一）以自贸试验区优惠政策为契机，优化航运服务业体系

一是大力发展航运服务业。在自贸试验区金融创新，在人民币资本项目可兑换、利率市场化、人民币跨境使用，以及外汇管理体制等方面先行先试的政策条件下，要大力发展航运交易、航运金融、海事仲裁、信息咨询等高附加值业务，提升航运服务能级。

集聚知名金融机构，建立船舶融资平台，积极开展融资租赁、航运价格衍生品交易等金融服务业，形成航运金融资本市场。集聚知名保险公司，形成投保咨询、产品开发等航运保险服务体系。集聚世界知名船级社、船舶管理公司，形成国际船舶登记

中心。集聚海事律师事务所等机构，壮大仲裁员队伍，推广标准海事仲裁条款，形成亚太海事司法中心。

二是推进平台经济建设。借助上海航交所，进一步推进航运信息中心建设。搭建公共交易服务平台，提供船舶买卖、货运交易等航运交易服务，形成船舶交易中心和货运交易中心。建立航运经纪人管理制度，形成船舶租赁等中介交易市场。鼓励行业平台和企业平台的建设，在政策上和资金上给予一定支持。

三是完善口岸服务功能。按照自贸试验区标准，完善“一站式”通关服务中心功能，集通关业务、查验单位行政审批、地面运营服务处理、政府公共服务等功能于一体，形成辐射全国的口岸服务信息枢纽，成为运作高效、服务规范、国际化的口岸服务示范窗口。继续推进启运港退税政策。

总结青岛和武汉至上海洋山保税港区之间试行的启运港退税试点的经验和教训，理顺和解决制度障碍，在长三角及长江流域港口推广实施启运港退税政策，实行税基共享，激发企业对上海国际航运中心退税的积极性。

（二）优化国际航运中心软环境

一是推进管理模式创新。上海国际航运中心建设应推动外资、民营、混合等多元化的投资和经营模式的探索，形成竞争机制，有效提升自由港的能级。

特别是鼓励长三角港口与国内港口群之间实施联盟经营、兼并、重组、参股的资本运作模式，并以资本为纽带，促进要素资源的流动。逐步开放散货和部分集装箱的运输、储存等环节的经营权，形成层次分明、优势互补、多元化竞争的格局，有效提升上海国际航运中心的服务能级。

二是推动立法完善。上海国际航运中心建设将推动机制的完善，提高依法行政水平，加强法制宣传，完善法律监督，营造上海港建设者依法建设、经营者依法经营和管理者依法行政的良好法治环境。

三是推进港城融合发展。推进港城资源共享，即港区对城区的产业支撑作用和城区对港区的配套服务功能，形成良好的自由贸易试验区和国际航运中心软环境。

（三）优化集疏运体系

一是推进长江黄金水道建设。争取国家相关部门牵头，充分利用长三角协调机制平台，以自贸试验区建设为核心，协调各方利益，统筹构建长江黄金水道的疏浚、治理泊位建设、启运港退税等利益共享的制度体系，形成各方对长江黄金水道治理的共识。

二是提高铁路运输占比。与国家铁道部门协调，争取向国家申请实行铁路集装箱标准，以提高货物仓储、分拨和配送效率。同时，申请进入该系统的车皮优先编组运输，运出该系统的车皮在区域内直接编组进入国铁系统。此外，鉴于铁路带来的社会效益，争取资金上的优化政策。

三是提高国际水水转运的比例。争取国家补贴政策，提高企业对国际水水转运的积极性。四是提高集疏运体系枢纽建设。进一步优化物流集散中心，以及水水、水铁、公铁、公水等集疏运枢纽设施的布局，提高枢纽体系的功能和服务水平。

（四）构建航运人才高地

上海国际航运中心建设必须构建航运人才高地。

一是重点吸引紧缺航运人才。包括航道设计与施工、港口技术管理、引航、航运经营管理、船舶驾驶与轮机等五类。

二是建立产学研相结合的航运人才培养体系。鼓励港区、企业与国内外航运相关的高校和研究机构共同建立产学研相结合的航运人才培养、培训以及实习基地，培养多层次的航运人才。

三是完善人才引进的配套政策。在现有的人才引进政策的基础上，对航运产业所需的紧缺人才适当放宽入沪条件，实行柔性流动政策，在就业、社保、住房等方面提供便利。