

“十四五”时期深化上海国际航运中心 建设面临的挑战及对策

王丹 彭颖 柴慧 谷金¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 深化上海国际航运中心建设,须顺应新一代国际航运中心发展趋势。推进空海联动发展,加快从国际货运量大港向国际货运价值量大港的转变。构建广泛互联的信息枢纽平台,开发具有国际影响力和话语权的信息产品。拓展智能技术应用,制定具有全球影响力的标准和规则。促进国际航运服务高端化发展,打造国际航运服务品牌。

【关键词】: 国际航运中心 上海港 航运服务 “十四五”时期

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)06-0050-006

“十四五”时期,上海国际航运中心建设将步入新阶段。面对疫情后全球经济贸易格局加速调整、全球贸易保护主义持续发展等一系列上海国际航运中心建设初期尚未预料到的新形势新环境,以及我国全方位开放通道加快建设的新要求,上海亟须在夯实现有基础的前提下,顺应国际航运中心建设的新趋势,积极应对新形势新环境的变化,创新推进建设思路,实现国际航运中心功能级再上台阶。

一、上海国际航运中心传统发展路径面临挑战

从伦敦、阿姆斯特丹、鹿特丹、新加坡等全球公认的国际航运中心的发展历程看,国际航运中心发展均遵循了从最初的以货物运输、集散、中转为基础的传统国际航运中心(第一代),到加工增值型(在岸型)国际航运中心(第二代),再到航运资源市场配置型航运中心的演进过程(第三代),其中第一代、第二代国际航运中心以国际货物运输为核心,属于国际航运中心的初级阶段;第三代国际航运中心以高端国际航运服务为核心,属于国际航运中心的高级阶段。这一演变历程表明:国际航运中心高级化的演进过程就是其货物运输量级达到一定水平之后,实现从货运量级向服务能级的跃升,进而转变为以国际航运服务为核心的国际航运中心功能。

(一)集装箱吞吐量持续增长受到冲击

上海港作为腹地型港口,其快速崛起主要得益于我国经济高速增长和大规模进出口的强大支撑。集装箱吞吐量10年内从2009年的2500万标箱迅速攀升到2019年的4200多万标箱,有力助推了上海国际航运中心国际排名的“弯道超车”。“十四五”期间,这一增长态势将面临挑战:

一是全球贸易增速放缓,特别是受疫情冲击,全球经济正步入衰退期,跨境贸易增长或将持续处于低迷状态。世界贸易组织的

¹**作者简介:** 王丹,经济学博士,上海市人民政府发展研究中心城市研究处处长。彭颖,上海市人民政府发展研究中心城市研究处研究人员。柴慧,上海市人民政府发展研究中心城市研究处研究人员。谷金,上海市人民政府发展研究中心城市研究处研究人员。

数据显示,2019年全球贸易现状和趋势密切相关的诸多指标均已出现下降,部分分项指标接近或低于2008年金融危机以来最低水平。2020年以来,新冠肺炎疫情的全球爆发对全球经济造成前所未有的冲击,不仅防疫抗疫的措施对全球总需求抑制越来越明显,而且全球供应链、产业链中断的风险不断加大。全球经济正在步入衰退,使得原本就处于低迷的跨境贸易,再次受到短期冲击。2020年2月份,全球跨境贸易同比大幅下滑10%。如果疫情控制不及时,全球供应链体系受到严重破坏,对全球跨境贸易受到的影响将更长远,恢复期将更长,全球贸易将放缓,持续处于疲弱状态。

二是在国际产业链布局调整、国际贸易摩擦加剧的背景下,上海港集装箱货源增长后劲面临挑战。近年来,伴随着我国劳动力成本上升、国际贸易格局变动等影响,不少曾经转移到中国的劳动密集型、要素密集型产业开始向东南亚等地转移。新加坡政府看准这个趋势,制定了集装箱吞吐量为6500万标箱的港口发展战略,并已实施建设两个港区。同时,上海港当前的集装箱箱量增长在一定程度上源自国际中转的增长。2019年上半年,上海港集装箱国际中转比例首次突破10%,达到10.5%。而这其中主要是由于上海港与马士基公司的战略合作以及对船公司的相应补贴,如果剔除这些合作因素影响,源于市场选择的国际中转量仍是增长乏力。

三是在我国新旧动能转换、产业结构调整的过程中,货运量增长将难以达到以前的水平。近年来,在我国经济从高速增长逐步回落至中高速增长的过程中,上海港集装箱箱量增速从先前的10%以上,下降至5%~6%,再下降到目前的3%~4%,呈逐步放缓态势。与此同时,在我国深化供给侧结构性改革、大力推进高质量发展中,贸易结构也发生了根本性变化,服务贸易占贸易总额比重已超过70%,货物贸易比重不足30%,且贸易货物的货值越来越高,体积越来越小,对集装箱的需求量下降。这些因素预示着上海港集装箱箱量难以再回到以前的增长通道。

四是在我国西部开放通道建设和与周边港口竞争的过程中,货源将面临严峻的分流压力。内贸中转是上海港集装箱箱源的重要支撑,但伴随着西南出海大通道、“渝新欧”国际铁路联运大通道等西部开放通道的建成,经上海港进出口的中西部货运量可能有30%被分流,箱量支撑受到冲击。与此同时,宁波—舟山港等周边港口也在积极布局“长江战略”,争夺长江经济带流域和苏南货源,上海港货源又面临着竞争分流。近年来,宁波—舟山港的集装箱吞吐量增速一直高于上海港2~3个百分点。

此外,上海港口资源利用效率偏低、物流网络“控货能力”不强等因素也导致上海港部分货源分流或流失。一方面,码头资源配置结构不尽合理,支线泊位能力较为紧缺,特别是洋山港,大泊位靠小船的情况较为普遍,导致码头满负荷运作与资源低效利用并存。“十四五”期间,如果不能通过优化码头资源配置结构新增泊位能力,上海港的集装箱吞吐量会受到限制。另一方面,海铁联运等多式联运受到先天因素制约,集疏运短板较为突出。上海港属于公路经济运营区,铁路与港口联系并不紧密。近些年,随着我国快速铁路网的不断完善,主要港口的海铁联运建设步伐不断加快,大大改善了集疏运体系,降低了运输时间和成本。如重庆地区货源若走西南出海大通道到钦州港只需要8天,而用船过驳到上海港需要12天,运输耗时直接影响了客户物流路径的选择。

(二) 航运服务高端化和国际化进展缓慢

随着国际货运量的持续增长,上海国际航运服务也获得了快速发展,但主要集中于船舶代理、码头仓储、货物代理等低端服务业领域,而航运金融、航运交易、海事法律等高端服务发展滞后。“十四五”期间,上海航运服务高端化、国际化仍面临着发展束缚:

一是国际航运服务发展与国际金融、贸易以及科创中心建设的联动不强,缺乏相关服务发展的支撑,导致创新发展空间有限。国际航运服务是金融、科技、法律等服务在航运领域的具体表现。纽约、伦敦的经验表明,国际航运服务高端化、国际化发展得益于金融服务、科技创新等领域的强大支撑。相比较而言,上海的国际航运服务创新发展相关服务支撑不足。如航运企业融资主要依赖商业银行,产品种类单一、创新不足,缺少船舶融资专业市场及产品,即便近年来航运租赁业务实现了快速发展,但业务实质还是“类贷款”产品。另外,目前的国际航运服务创新主要聚焦于单点突破,整体协同不够,往往导致点上的创新政策因为缺少面上的配套政策而难以真正落地实操。例如,允许经认定的外国验船公司对自贸试验区登记的中国籍国际航行船舶实施入级检验,

但操作流程尚未明确。

二是国际航运服务发展面临较严重的区域分割,且处于低水平竞争和重复建设,导致辐射力和影响力有限,能级提升步伐缓慢。目前,在港口属地管理模式下,由于市场及监管缺乏深度联动,导致长三角地区的港航产业协同发展不足,区域内功能性服务机构重复建设、各自为政,服务半径难拓展,服务水平难提升。除上海航交所外,长三角区域内还有宁波航交所、南京航交所等各自为政,不仅交易信息服务辐射半径难拓展,且服务的标准化、专业化和规模化难以提升,不少航运信息产品只是对已有信息产品加以改编、转载、引用,产品的原创性、引领性不强。再如海事法院,除上海海事法院外,长三角区域内还有杭州海事法院、南京海事法院等,在海事仲裁等服务方面存在标准差异化问题。

三是国际航运服务的对外服务网络建设滞后,且网络拓展能力不强,致使服务半径拓展缺乏支撑,国际化服务进展缓慢。前一阶段,上海国际航运中心建设侧重于枢纽平台的硬件打造,而航运服务网络、数据平台网络等方面的建设力度不够,尽管随着货运量的增加,逐步形成了体系较为完备的航运服务门类,具备了较强的“请进来”服务能力,但航运服务对外辐射力还不强。其中一个重要因素,是在沪中资港航企业设立海内外分支机构、拓展航运服务网络的能力较弱。如上港集团较早推行了“长江战略”,但主要聚焦于港口合作,物流网络建设方面相对滞后。在当前产业对综合物流要求不断增强的背景下,上海航运服务向外拓展受到了服务网络不完善的制约。

二、上海国际航运中心建设应加快推进“四大转变”

(一)新技术革命背景下,国际航运中心以往的演进规律正被改变,新一代国际航运中心发展模式悄然兴起

近年来,伴随新技术革命的兴起与大发展,以信息化、智能化、科技化和绿色化为基础的新一代国际航运中心悄然兴起,呈现出国际航运中心发展的新趋势新特征。新一代国际航运中心与以往国际航运中心的主要区别在于:一是信息资源成为国际航运中心话语权的重要支撑,信息汇聚、交互与管控成为国际航运中心核心资源之一,而非仅仅靠国际货运量规模或高端航运服务辐射力。二是智能化开辟了国际航运中心降成本、增效率的重要途径,成为国际航运中心发展演进的新动力源,而非仅仅追求国际货运量的规模化,高端航运服务业的簇群化。三是立体物流网络成为国际航运中心功能影响力的重要支撑,更加强调整空港与海港、港口与城市的联动发展,进而实现运输信息的广泛汇聚与交互,而非仅仅强调空港或海港的航线数量和密度。四是科技创新能力成为国际航运中心引领力的重要基础,绿色技术的应用程度、航运教育的发展水平等均成为国际航运中心持续创新力的重要标志,而非仅仅取决于货、场、港等硬件设施条件水平。

(二)上海国际航运中心有条件成为新一代国际航运中心发展“引领者”,建设思路亟待“四大转变”

上海国际航运中心已初步具备成为新一代国际航运中心“引领者”的条件与基础。一是庞大的国际货运量、繁忙的国际航线等为信息化、智能化港航发展提供了丰富的应用场景。如振华重工基于港口业务发布了自动驾驶无人跨运车、智能集卡等应用;上海交付了全球首艘40万吨级智能矿砂船“明远号”,自动驾驶和导航应用水平国际领先。二是全球领先的港口设施条件,以及相对完备的集疏运网络为信息化、智能化港航发展提供了有力的设施支撑。例如,洋山深水港四期码头是全球规模最大、自动化程度最高的港区,引领了智慧码头场景应用的“中国标准”,港口业务实现全程无纸化,口岸各环节无纸化率达98%。上海港“E卡纵横”等线上智能航运服务平台、跨境贸易管理大数据平台、航运交易平台持续推进。三是上海在5G技术、信息网络、人工智能等方面拥有较强的研发力量、技术储备及产业实力等。江南造船集团与上海交通大学、中国联通等开展5G智能制造战略合作,持续积累、创新基于5G技术的船舶建造模式和业态;“港航纵横”物流大数据平台已实现全物流跟踪可视化和箱动态标准化查询;上海港推出轮胎吊增强型虚拟现实(VR&AR)吊装模拟示范系统,为员工提供逼真的业务培训。

在此基础上,“十四五”期间上海国际航运中心建设须顺应国际航运中心演进新趋势,积极防止“空心化”,大力提升“含金量”,在巩固提升已有国际地位的同时,大力发展品牌高端航运服务业,加速信息、智能、网络技术等新基础设施建设与更新,

努力实现新技术应用标准、规则等全球“引领”作用。为此,须着力推进建设思路“四大转变”:

一是从聚焦海港、空港枢纽港建设向推进海港、空港、信息港“三港联动”发展转变。以往上海国际航运中心围绕海港、空港枢纽港的建设,形成了较完备的硬件设施体系,具备强大的货物运输集散和运输能力,使其在全球的排位不断提升,但海港、空港之间相对独立,彼此缺少运输联动和信息交互。未来,随着网络化、信息化、智能化的深入发展以及国际贸易结构和货物结构的变化,须强化以设施体系联动为基础,以信息互通为支撑的海港、空港、信息港“三港联动”发展,构筑完备的立体物流网络,进一步巩固提升上海面向“两个扇面”的开放枢纽优势地位。

二是从聚焦国际货物运输功能建设向多维度多层次的港口与城市或城市群功能互动发展转变。以往上海国际航运中心围绕国际贸易和货物运输能力的提升,不断强化组合港的合理分工、错位发展。未来,随着产业链区域分工的持续深化、高端国际航运服务需求不断释放,上海国际航运中心建设更需要城市 and 城市群多功能建设支撑,功能发挥也将从国际货物运输功能向金融、创新、科技等方面拓展,成为城市 and 城市群经济发展和功能提升的重要引擎。因而,须从城市群一体化发展视角,深化以有效提升城市群物流效率、增强以产业联动和创新联动为目标导向的港口群联动。

三是从聚焦港口传统模式下物流效率提升向强化信息、智能等技术广泛应用下的物流效率提升转变。以往上海国际航运中心围绕国际货物运输能力和效率的提升,在集疏运网络、码头设施、泊位、航站楼等方面加大建设力度,同时积极搭建物流信息平台,大力推进物流信息的汇集与交互。尽管在信息化、智能化方面实现了点上突破,但整体水平不高。未来,在绿色航运、智能航运等领域新技术大发展以及广泛应用的大背景下,上海国际航运中心建设需要充分依托信息网络、数据流以及智能设备和设施等进一步挖掘港口运作物流效率。

四是从聚焦港口、物流的“硬环境”“硬实力”建设向加快提升国际航运中心“软环境”“软实力”转变。上海国际航运中心国际地位和影响力的提升,在较大程度上得益于拥有较强的“硬环境”“硬实力”,而以航运高端服务、航运科技、航运文化等为代表的“软环境”“软实力”建设相对薄弱。未来,随着新一代国际航运中心的兴起与发展,上海国际航运中心要以营造中国特色的航运文化为导向,强化航运科技、航运教育、航运营商环境等软环境建设,强化标准、规范的全球引领,通过“软环境”“软实力”建设进一步增强国际航运中心的全球影响力和竞争力。

三、深化上海国际航运中心建设的重要突破口及对策

“十四五”期间,深化上海国际航运中心建设须顺应新一代国际航运中心发展趋势,聚焦扬长补短,构筑竞争新优势,着力推进以下工作。

(一) 推动空港海港联动发展,加快推进从国际货运量大港向国际货运价值量大港转变

一是加大空港地面保障设施建设力度,实现空港货邮运输能力扩容。目前,上海空港基础设施规划设计的运输能力是旅客 1.2 亿人次和货邮 520 万吨,但 2018 年上海空港实际航空客货吞吐量达到 1.18 亿人次、418 万吨,已经接近规划设计能力,2019 年基本处于饱和运行状态。未来几年,随着客货运航空市场需求不断释放,上海空港地面保障设施规模及货邮运输能力亟待扩容,如加快推进浦东机场四期工程建设等。同时,优化以上海为中心的长三角空域航线和航班资源分配,争取增加空中航线通道。二是强化海港与空港的深度联动发展,构建一体化的物流网络设施体系。从迪拜等城市的发展经验看,海港与空港的物流联动可以在时间上比纯海运缩短一半、在成本上比纯空运降低一半。但目前,上海空港与海港联动发展仍相对滞后。未来,上海可依托自贸试验区新片区机场、海港、铁路站密集的独特优势,打造立体式的世界级超级物流枢纽。一方面,加快构建海陆空一体化的设施体系,强化基础设施的高效联结,提升设施智慧化水平,有效促进货物多式联运;另一方面,大力推进海运、空运和铁运在税收、通关、管理等政策或机制方面的一体化建设。三是强化海港、空港与其所在区域发展的深度融合。充分利用自贸试验区新片区建设特殊经济功能区的契机,强化外向型产业或具有较强国内配套能力产业的引进与培育,着力打造外向型经济增长极。同时,大力促进

高端航空装备制造产业发展,建设临空集聚区,打造国际航空城。此外,大力推进物流网络向“一带一路”沿线等延伸,依托重要的港口、机场或货物集散中心建设物流网络节点,促进上海国际航运中心从货运数量级提升向货运价值量级提升转变。四是发展海铁联运,提升海铁联运在集疏运体系中的比例。一方面,上海港要加快补齐铁路和港口连接不畅的短板,着力推动芦潮港铁路规划与新片区规划的衔接,进一步发挥芦潮港铁路中心站的枢纽作用;另一方面,要加强政策扶持力度,降低海铁联运成本,拓展海铁联运五定班列服务面,建设海铁联运信息服务平台,加强港、铁信息互通互享,整合相关流程和服务,进一步优化通关和营商环境。

(二)构建广泛互联的信息枢纽平台,开发具有国际影响力和话语权的信息产品

一是构建互联互通、标准一致的物流信息平台,彻底改变以往以港航企业、物流企业为中心的信息数据平台建设思维,依托上海港海事政务“一网通办”平台,制定统一的信息标准,强化信息链接,推进线上线下服务流程再造、数据共享、业务协同,大力提升港航企业、物流企业等主体在信息共享中的获得感。二是着力打造协同高效的港口集疏运智能化平台,探索实施“一票到底”的货物进出港模式,实现进出港货物无缝接驳、便捷转运、信息共享、一站服务、便利化运输;积极搭建航运险电子商务平台,促进航运企业信用、抵押、贷款信息监管和共享;构建国家级上海国际航运中心的推介平台,强化内外交流和对外推介。三是加大具有国际影响力和话语权的信息产品开发力度。推进航交所、国际航运研究中心等机构大数据平台的数据交换与开放融合,鼓励和支持其联合开发具有原创性和引领性的航运信息产品,提升以“上海航运指数”为代表的航运衍生品品牌影响力,提高信息产品的及时性、专业性、增值性。

(三)推动港口群深度联动发展,构筑资源共享、管理协同的世界级港口群

一是积极推动制定港口群联动发展规划,争取在临港地区与宁波、舟山地区建立港口群一体化发展示范区。加快推进大洋山联合开发,作为港口群一体化发展示范区的重要转口贸易基地;加快推进东海二桥、沪舟甬等通道建设,优化上海港与宁波一舟山港的交通网络;鼓励和支持上海港务集团与苏浙皖港口龙头企业以资本为纽带,拓宽港航业务合作的广度和深度;着力提升港口群管理的现代化水平,强化组合港管理委员会办公室的统筹协调功能。二是建立长三角港口群区域内统一的信息交互平台和机制。发挥上海国际航运信息中心、上海国际航运中心综合信息共享平台功能,建立长三角港口群统一的信息交互平台,推进区域航运信息交换共享,形成统一信息链,从而优化港口群的航线安排和资源配置。三是进一步完善内河集疏运网络,大力推进“陆改水”。加快推进上海“一环十射”内河航道网络建设,积极推进南芦公路桥、新奉公路桥等桥梁抬高工程,提升内河通航能力;大力推进长三角地区内河航道对接,打通高等级内河航道网络,强化内河港口统筹,弥补设施短板,改扩建重要节点的码头港区设施,加强内河港口与外港的对接。

(四)拓展智能技术的应用广度和深度,制定具有全球引领力和影响力的标准和规则

一是大力推动人工智能、区块链、大数据等新一代信息智能技术在港航业中的广泛应用。研究编制上海航运科技发展规划,强化航运核心技术研发和场景应用,结合技术成熟度分步建设示范工程和示范点。同时,强化航运技术人才、创新人才的引育,注重智能航运人才梯队建设。二是在智能航运等新兴领域制定具有全球引领力和影响力的标准和规则。结合丰富的场景应用,在智能航运、智慧港口、航运电商、船员教育培训等新兴领域率先出台标准和规范,争取相关标准上升为国家标准,并在全国推广,同时提升标准和规范的国际影响力和话语权。三是强化绿色航运技术的广泛应用,促进港航业发展新旧动能转化。促进构建长三角一体化的绿色航运发展生态圈。

(五)推进国际航运服务高端化发展,打造具有全球影响力的国际航运服务品牌

一是深入推进国际航运服务业开放,积极接轨国际,破除与国际惯例、通行规则不匹配的政策束缚,完善配套政策创新及细化落实,吸引更多高端航运服务企业入驻。探索在自贸新片区试点逐步开放国际船舶法定检验;放宽启运港退税经停港数量限制;对

“中国洋山港”登记从事国际运输的境内制造船舶出口实施退税等政策创新。同时,强化配套创新政策的细化与落实,如针对航运融资租赁、启运港退税、多业态混拼等已有创新政策,强化完善政策的细化和配套,明晰操作流程。二是着力打造“航运服务供应链”等国际航运服务品牌。强化与国际金融、贸易中心以及全球科创中心联动,立足上海航运金融产业基地、上海北外滩航运服务集聚区、洋山—临港航运物流服务区等功能区域,有效整合航运服务供应链的各环节主体,着力提升其服务能力,形成体系完备、领域齐全、高能级高水平的航运服务集群。三是构筑具有中国特色、上海特点的国际航运文化环境。整合在沪国际航运大型论坛、会展、节庆等资源,建设具有全球影响力的国际航运文化盛会,鼓励航运文化、航海知识进课堂,支持航运科普教育,支持航运文化丛书、画册、影像资料以及相关作品的策划、出版工作,提升特色航运文化的国际传播力。