

提升上海海空枢纽港能级 促进临港新片区建设

王列辉

(华东师范大学 上海 200062)

【摘要】: 上海海运枢纽能级不断提升,中高端航运服务业发展迅速;国际航空客货运增长较快,航空网络初步形成。但上海海运和航空枢纽建设均存在明显不足,中高端航运服务业在临港新片区分布较少,浦东机场临空经济与自贸试验区互动不充分。上海应以质量式增长提升上海海空枢纽港能级,从交通枢纽到“交通枢纽+”方向提升区域经济功能,把海空交通枢纽与临港新片区紧密结合起来,打破行政隶属边界,搭建协同发展平台。

【关键词】: 海空枢纽港 临港新片区 临空经济区

【中图分类号】:F127.9.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)02-0049-009

作者简介: 王列辉,华东师范大学中国现代城市研究中心/城市与区域科学学院教授。

一、海空枢纽能级的核心特征及其与临港新片区的关联

(一)全球海空枢纽能级的核心特征

交通枢纽的最基本特点在于不同交通方式交互,对港口枢纽来讲,就是水上运输与陆上运输的交互;对航空枢纽来讲,就是空中运输与陆上运输的交互。海空枢纽即为海上运输、空中运输与陆上运输的立体交互,它具有更强大、更广泛的交通运输和集散能力。海空枢纽特别是区域性或全球性的海空交通枢纽是城市发挥基本职能的主要门户和通道,海空枢纽的能级在一定程度上影响并决定着城市经济与外部市场的交互能力,进而决定了城市发展的市场容量。

海空枢纽除基本的运输功能外,还以独特的产业运行过程,发展成为城市与区域经济发展的动力源。海空枢纽与自由港或自由贸易区等相结合,就形成综合交通枢纽平台,其基本功能已从传统的进出口门户转变为国家贸易增值服务的产业基础,成为推动区域经济发展的重要推动力。由此,海空枢纽的运输功能向城市功能拓展,海空枢纽向“海空枢纽+”转变。

海空枢纽能级的核心特征一般包括:一是作为交通枢纽的交通节点价值。交通量是反映这个价值的重要指标。二是海空枢纽的辐射能力。海空枢纽对外的辐射范围、中转能力也是其能级的重要体现。三是海空枢纽的场所功能价值,即海空枢纽对城市功能发展的影响和催化所产生的价值。四是海空枢纽的制度改善与提升。海空枢纽的软环境、通关便利等对于枢纽能级的提升至关重要。

(二)海空枢纽与自贸试验区临港新片区的关联

海空枢纽与自贸试验区临港新片区(以下简称“临港新片区”)的关联实质上是海空交通枢纽的功能溢出与区域经济发展之间的关系,也就是要积极推动从交通枢纽转变为“交通枢纽+”,从枢纽节点转变为枢纽经济。“交通枢纽+”是交通运输功能的衍生和拓展,枢纽+科技、枢纽+金融、枢纽+服务等成为区域发展的新动能。枢纽经济是一种充分利用交通枢纽的集聚扩散功能,吸引各种生产要素,包括原材料、劳动力资源、资本等在本地区交汇,从而大力发展本地区产业并赢得多种经济辐射的经济模式。这种经济模式的最大特点就在于所在地独特的交通地理位置。

二、上海海空枢纽能级及其与临港新片区的互动现状

(一)上海港口枢纽能级

1. 上海港在全球集装箱航运网络中名列前茅

自 2010 年以来,上海已取代新加坡,连续 10 年成为全球集装箱吞吐量最大的港口。但在全球航运网络中,新加坡凭借特殊的地理位置成为最高层级的枢纽港。全球航运网络中的港口体系层级分明,高层级的枢纽港仅为少数港口,多数枢纽港的层级较低,企业在航线港口选择的优先连接原则形成马太效应,最终呈现为港口体系的等级结构。在全球航运网络中,新加坡是最高的一级枢纽港,西北欧航区的鹿特丹,东亚航区的釜山、深圳、上海、香港、宁波等则是二级枢纽港。

在空间布局上,全球港口的集装箱航班组织具有明显的区域差异,呈现东亚、东南亚、地中海、西北欧和美东等五大组团的格局,这些区域是全球船运公司挂靠最多、航线最为密集的地方。在各航区内,枢纽港具有引领性、支配性地位和作用,上海港是东亚组团中的重要节点。

2. 上海中高端航运服务业发展迅速

2006—2019 年,上海航运服务业呈现较快的发展趋势,但各种类型的航运服务业发展速度差别明显,导致上海航运服务业的功能结构发生变化。具体表现为:上海低端航运服务业呈现稳定增长的趋势,但是占航运服务业的比重由 2006 年的 47.4%下降为 2019 年的 31.13%,低端航运服务业渐趋饱和;中端航运服务业增长明显,企业数量从 2006 年的 50 家增长到 2019 年的 96 家,13 年间企业数量翻了一番,其中货运代理和船舶管理服务增长尤其迅速;高端航运服务业的企业数量由 2006 年的 31 家增长到 2019 年的 123 家,占比从 2006 年的 20.13%提高到 2019 年的 38.20%。但除了航运咨询业,航运金融、航运保险、海事仲裁和法律服务的企业增长数量并不明显。

上海低端航运服务业在长三角城市中有一定的优势,但优势不大,整个长三角地区低端航运服务业呈现“一超多强”的格局,发展较为完善。中端航运服务业呈现“一超三强”的格局,上海在中端航运服务业中具有绝对的竞争优势,特别是在货运代理和船舶管理服务上优势明显。高端航运服务业呈现“一家独大”的格局,掌握着大多数的航运信息和航运资源,长三角地区 70% 的高端航运服务业企业集中在上海,遥遥领先处于第二层级的南京、第三层级的宁波和舟山。

3. 上海和香港是中国航运服务业的双中心

在低端航运服务业,上海与香港同属于第一层级,上海低端航运服务业企业共有 99 家,仅次于香港的 108 家。上海低端航运服务业企业包括船舶供应(14%)、拖船和打捞(25%)、船舶拆解(4%)和船舶建造/维修(57%),这与上海港自 2010 年以来连续 10 年集装箱吞吐量居世界第 1 位有着密切关系,实体航运物流业务带动了上述航运服务业的发展。

目前上海中端航运服务业企业共有 96 家,包括货运代理(43%)、船级社(11%)、船舶管理服务(43%)以及船舶登记(3%)。在这一领域上海与处于第一层级的香港(212 家企业)有着较大差距,而差距主要体现在船舶管理服务和货运代理这两类。

目前上海高端航运服务业企业共有 123 家,包括航运金融(1%)、航运咨询(85%)、航运保险(2%)、海事仲裁和法律服务(12%),企业总数未达到香港企业总数(266 家)的一半,特别是航运金融类企业很少,处于第二层级。

(二)上海海运发展存在的主要问题

1. 上海海运的国际中转箱量停滞不前

上海港集装箱吞吐量多年高居榜首,水水中转箱量的比重虽有增加,但长期保持在 1/3 左右,国际中转箱量的比重也没有超过 10%。水水中转箱量和国际中转箱量是航运业较为重要的指标,这两个指标不高,反映出上海在国内和东北亚港口体系中的箱源配置能力还是较低。虽然近年来采取启运港退税、沿海捎带等鼓励政策,但总体上效果不是很明显。国际中转集拼进展不大的原因是上海港存在洋山港和外高桥两个港区,集拼箱子需在两港区之间、港区与海关监管区之间调运,时间成本和费用成本增加;另外区港一体化监管尚不完善,手续繁琐,增加了人工、报关及打单费。

2. 在东北亚航运网络中,上海是釜山一级系统的子系统

全球航运网络划分为 17 个大组团和 4 个边缘组团,包括 2 个区域一级系统,26 个区域二级系统,以及其他若干个区域三级系统和支线系统。东北亚组团主要包括日本大部分港口、韩国、中国华北地区港口以及少数几个华东和俄罗斯太平洋沿线港口。由于釜山的自由贸易区功能发挥较好、海关运作效率较高、集装箱港口运输成本较低和对船公司的奖励机制等原因,在东北亚形成了釜山一级子系统。2019 年釜山港的集装箱吞吐量为 2195 万 TEU,仅为上海港的 50.7%(上海港的集装箱吞吐量为 4330 万 TEU),但是从航运网络的角度看,大连、天津、青岛等环渤海主要港口的部分货物选择到釜山港进行中转,长三角的上海、宁波等港口也成为釜山港国际集装箱中转的重要来源,这使得上海港处于釜山一级系统下的子系统中。从 2002 年开始,上海港实施东北亚战略,其核心是以洋山港为中心,通过提高东北亚集装箱中转市场的占有率,进而确立上海港的国际航运中心地位。但目前上海港依然是釜山一级系统的子系统,上海港的东北亚战略地位还需进一步加强。

3. 高端航运服务业与其他重要港口城市存在一定差距

选取亚太地区 5 个重要港口城市香港、新加坡、东京、釜山、高雄,分别在企业数量的全球位次及企业专业化程度等方面与上海进行比较。从企业数量看,新加坡以 1273 家航运服务业企业位列 6 个城市之首,香港(499 家)列第 2 位,东京(286 家)、上海(282 家)和釜山(243 家)处于第三梯队,高雄仅有 101 家。上海与新加坡的差距明显,后者的航运服务业企业数量是上海的 4.5 倍。从各城市的区位熵看,上海的船舶登记、航运咨询和船级社专业化程度相对较高,在亚太地区具有一定的优势。但在航运金融方面,与东京、香港的差距明显,在航运保险方面,与香港、东京有一定差距,在船舶管理方面,东京、釜山和新加坡也领先上海。上海还需要进一步开放,与国际规则接轨,依托于全球第一的集装箱吞吐量来发展高端航运服务业。

从城市间的联系看,伦敦—香港—新加坡之间形成全球高端航运服务业的大三角格局,排名前十的城市对中还有鹿特丹、比雷埃夫斯和汉堡,这些节点城市均是重要的港口城市,并伴有大量与港口相关的服务产业布局。在全球航运服务业网络中,上海与鹿特丹之间的联系最强,其城市对排名第 37 位,上海与迪拜、新加坡、香港之间的联系紧随其后,但与伦敦之间的联系却远远落后,仅排在第 154 位。可见,上海在全球高端航运服务业网络中起着重要的关联作用,但与首位节点城市的联系强度还有待提高。

(三)浦东机场国际航空枢纽发展现状

1. 亚洲门户复合航空枢纽地位基本确立

浦东机场自通航以来,机场业务发展势头迅猛,航空枢纽建设取得明显成效,客货吞吐量显著提升。从客运吞吐量的增长来看,

从 2003 年的 1506 万人次增长至 2018 年的 7400 万人次, 15 年内增长了 4 倍; 从货运吞吐量的增长来看, 从 2003 年的 118 万吨增长至 2018 年的 376 万吨, 增长了 2.2 倍。浦东机场在全球的客运机场和货运机场体系中均占有重要的一席之地, 同时也是亚太地区重要的门户机场。

2. 国际航空客货运增长较快, 航空网络初步形成

1980 年代以来, 上海航空客运的国际化水平取得了长足进步。至 2015 年, 上海国际航线总数已突破 117 条, 国际旅客总量超过 2500 万人/年, 国际客流占比超过 25%。与北京和香港相比, 上海国际客运发展的基础较为薄弱, 但发展势头迅猛。近十多年来, 上海呈现反超北京的态势, 2015 年国际航空旅客总量已显著高于北京。与香港相比, 上海无论是国际航线数量还是国际旅客总量都存在明显不足, 但这种差距呈现缩小的趋势。从浦东机场主要货运航线的分布来看, 对外联系主要集中在 3 个扇面: 临近的东亚和东南亚地区、西欧以及北美地区。经过改革开放 40 年的发展, 上海逐步发展成为中国对外航空联系的主要门户之一和具有一定区域影响力的亚太航空枢纽。

(四) 浦东机场国际航空枢纽发展存在的主要问题

1. 国际航线以就近拓展为主, 洲际航线相对匮乏

1985—2015 年, 上海国际航空客流的空间分布产生了巨大变化, 从客流空间分布的演化来看, 覆盖的区域越来越广。1985 年, 上海国际航空客流全部集中在亚洲区域; 随后的 30 年, 客流空间分布越发广泛和均衡化, 亚洲客流所占比重持续下降, 上海与其他所有大洲建立了航班联系。但从 2015 年客流的空间分布特征来看, 上海最主要的国际客流依然是亚洲客流, 占比高达 64.31%。与此对应的是上海洲际航线相对匮乏, 非洲客流占比仅 0.87%, 南美洲客流依然缺失。

2. 基地航空实力不强, 缺乏远程航线开拓能力

全球主要枢纽机场都有其基地航空公司。基地航空公司是枢纽机场建设的主导力量, 一般而言, 基地航空公司在该机场的市场份额往往达到 50% 以上。浦东机场的基地航空公司中国东方航空市场份额仅有 38.2%, 而同期亚特兰大机场的基地航空公司达美航空占据了 82.2% 的国际客流, 伦敦希斯罗机场基地航空公司英国航空占据了 57% 的国际旅客份额。

远程国际航线需要大型宽体客机的支撑, 从宽体机的数量以及机队中宽体机的占比来看, 浦东机场基地航空公司中国东方航空还存在宽体客机数量不足、占比过低的问题, 宽体机占比仅 12.87%, 这严重限制了东方航空远程国际航线的开拓能力。

3. 国际航空客流中转率偏低, 中转便利程度不高

枢纽机场的本质是中转。枢纽机场的功能就是通过对客货运的中转, 将航空网络中的不同节点连接成一个完整的航线网络。选取北京、香港、伦敦、迪拜和亚特兰大 5 个城市作为上海的对标城市, 可以发现, 2017 年上海国际航空客流的中转率依然偏低, 只有 14.32%, 仅高于北京的 11.31%, 远低于亚特兰大机场 (60.24%) 和迪拜机场 (46.35%)。上海偏低的旅客中转率表明当前上海主要发挥的还是本地及邻近苏浙地区客源的优势, 机场建设按照点对点出行模式设计, 缺乏中转设施和中转服务。未来随着本地客源逐渐饱和, 进一步提升上海国际航空枢纽的能级必然需要依托更高的中转率, 以吸引全国乃至邻近东亚、东南亚地区的旅客在上海进行中转换乘, 提升上海国际航空枢纽服务的腹地范围。

航班最短中转衔接时间 (MCT) 反映了一个机场中转的便利程度。与全球主要枢纽机场相比, 上海浦东机场国际中转的便利程度显著不足。浦东机场国内航班衔接的最短时间是 20 分钟, 但无论是国内到国际的中转还是国际到国际的中转, 最短衔接时间需要 120 分钟。香港、伦敦、迪拜和亚特兰大这些国际航空枢纽的国内到国际最短中转时间只要 60 分钟, 国际转国际的时间也不

超过 90 分钟。过长的国际中转时间反映浦东机场目前仅仅是一个国内中转枢纽,距离国际中转枢纽还有较大差距。

4. 航空货运中快件运营能力不足

随着国内电商、跨境电商等新业态的发展,国内航空货物中快件占比越来越高,超过 50%,以普货为主的传统货运结构受到冲击。近年来,快递物流业呈现高速发展态势,要求航空货运在流程、功能规划、业务模式上有新的变化来适应新环境。

虹桥机场 70%的国内航空货物为快件,但浦东机场国际货运设施处理速度不能满足快件的需求;周边道路及环境不适合货运车辆流转,国际货运站不是紧邻空侧,货物安检后需要跨越市政道路进入空侧装机;机场内没有专门的国内快件设施,大型快递企业的设施需求得不到满足。

(五)上海海空枢纽港与临港新片区的互动现状

1. 上海中高端航运服务业在临港新片区分布较少

根据 2019 年劳合社的数据,航运金融、海事咨询、海事保险和海事法律等高端航运服务业主要分布在浦东新区、黄浦区和虹口区,特别是浦东新区的高端航运服务企业占了整个上海高端航运服务业企业总数的 48%,但这些企业主要集中在陆家嘴附近,很少在临港新片区。中端、低端航运服务企业在浦东分布也是最多的,但在临港新片区分布较少。

2. 浦东机场缺少国家级临空经济区,与周边功能区域缺乏有效整合

从 2013 年开始,国家相关部门先后批复了 14 个国家级临空经济区,上海的临空经济区落户虹桥机场,其定位为商务型的临空经济区,规划面积仅 13.89 平方公里。浦东机场周边没有规划一个有组织的临空经济区,这不利于机场资源的扩散和临空经济的发展,也不利于与上海自贸试验区形成良好互动。

临空经济区涉及不同行政区不同职能部门,管理体制至关重要。浦东机场及周边地区存在管辖主体多元化和分散化的特点。机场本身由上海国资委下属企业上海机场集团管理,上海自贸试验区管委会与浦东新区人民政府合署办公,临港新片区管委会由原临港管委会发展而来,此外周边还有外高桥保税区、金桥开发区、迪士尼国际度假区以及各镇级政府,缺乏有效整合,管辖主体多元化、分散化。

3. 浦东机场临空经济与自贸试验区互动不足

自贸试验区与国际航空货运枢纽最直接的功能关联体现在国际航空物流与保税功能上。随着国际竞争不断加剧,一个成功的国际航空货运枢纽不仅需要强大的航空运输能力,而是应该能够提供一整套完善的、流畅的物流体系,包括集散、仓储、运输、通关、信息跟踪等一系列功能,才能保证自身吸引国际中转货物的能力。保税物流是自贸区的特殊优势功能之一,如果上海自贸试验区和浦东机场国际货运枢纽能够实现保税物流与航空物流的融合,一方面能够提升物流的一体化运作水平、中转效率,另一方面通过融合平台的建设,能够有效降低自贸试验区内仓储货物的库存成本。

加工贸易和转口贸易是上海自贸试验区的主要功能之一,国际物流的运作效率是企业在选择自贸区时重点考虑的因素。上海应建立高效的航空物流系统,包括信息流的动态交换、资金流的增值服务等,将航空物流与上海自贸试验区内贸易企业的供需方进行有效链接,形成供应链伙伴关系。

三、提升上海海空枢纽港能级,促进临港新片区建设的思路与对策

(一) 总体思路

1. 临港新片区定位解读

与已有自贸试验区主要功能是提供可复制改革开放经验不同的是,临港新片区被定位为“上海推进改革开放和创新发展的主要载体,是上海面向未来发展的重要战略空间,在上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市、推进全方位高水平开放等重大战略任务中,承担着特殊使命”。临港新片区是上海未来发展的重要战略空间,承担新功能的塑造任务。新功能着重打造世界级前沿产业集群,包括优先发展集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等先进制造业,加快布局新一代信息基础设施,建设“工业互联网+人工智能”创新和应用示范区等。新空间、新功能和新兴产业是临港新片区的关键。

2. 枢纽能级提升与促进临港新片区发展思路

(1) 枢纽能级提升路径:从数量式增长到质量式增长

上海港集装箱吞吐量连续 10 年高居世界第一,但随着世界经济的演变和中国产业结构的变化,大进大出的港口模式必将随之变化;同时,大量货物的进出带来的环境污染、道路拥挤等负面影响不断加剧,单纯追求数量增长的模式必须转变到质量增长模式,港口枢纽的基本功能需要向多元化功能转型。机场不应一味追求生产指标的高增长,而应从机场航线网络、运营效率、业务结构等方面提升浦东机场作为航空枢纽的能级,要从扩张型向内生型转型、从外向型向内需型转型、从科技创新型向商业创新型转型,必须在客货运输、航班运行和产业链延伸等领域真正实现创新驱动、转型发展。

(2) 区域经济功能的提升:从交通枢纽到“交通枢纽+”

交通枢纽除了交通功能外,还具有提升区域经济的功能。当前,依托海港、空港运输发展起来的临港经济成为全球范围内推动区域发展的一种重要经济形态,其前提是交通枢纽的交通功能转化为城市功能,从而推动交通枢纽向“交通枢纽+”转变。“交通枢纽+”的意义在于发挥港口、机场作为连接地方与全球的门户和纽带优势,围绕港口、机场布局经济活动,以有效降低贸易和商务成本,提高生产效率和开拓市场,进而在国际劳动分工中提升竞争力和参与效率。今后,上海的海港、空港的交通功能进入质量提升阶段后,需要推动枢纽功能的转型和升级,进而催生新的临港经济增长点。

(3) 区域空间融合:打破边界,搭建平台

海空交通枢纽与区域空间融合发展是一种城市发展和规划的理念,即以海港、空港为中心,以土地利用为调控手段,合理布局各类基础设施和各种经济实体,进而形成一个功能完善、协同发展的经济增长极。在空间上,把交通枢纽与临港新片区紧密结合起来,打破行政隶属边界,搭建协同发展平台,如可联合浙江推进大小洋山港一体化开发,逐渐置换外高桥港区功能,浦东机场附近推进航空城建设等。

(二) 对策建议

1. 基础设施层面

(1) 开发大洋山港,逐步承接外高桥港区及保税区功能。

自 1994 年外高桥港区一期工程建成以来,外高桥港区承担上海港一半以上的集装箱吞吐量,但存在疏港交通拥堵、环境污染严重、港区趋于饱和等问题。洋山港从 2005 年开港以来,主要承担外洋航线的运输,但存在东海大桥安全、陆域和岸线不足等问

题。大洋山距离小洋山不足 1 公里,围垦后陆域面积可达 20 多平方公里,规划可利用深水岸线 7 公里。在上港集团与宁波舟山港交叉持股,政府、企业等层面对共同开发大洋山的共识加深的背景下,沪浙两省共同开发大洋山、大小洋山一体化开发具有广阔前景。

(2) 强化多式联运集疏运体系,提升上海南港在长三角港口体系中的地位。

上海南港于 2013 年投入使用,拥有前沿 1 个 5 万吨级通用泊位和 1 个 7 万吨级汽车滚装泊位后沿码头,港区功能满足集装箱、大宗商品多式联运、重大件、滚装、保税仓储物流需求。2018 年底,上海南港正式纳入江海直达特定航线,是临港新片区多式联运体系建设的重大突破。在此基础上,要增强南港码头容量及泊位建设,更新码头设施,加大配套能力,全面提升南港码头在长三角港口体系中的地位;拓展南港码头综合性水水中转、江海联运和海铁联运功能,加快推进南港水铁联运专线项目建设,把铁路专线纳入浦东铁路网,联通南港与芦潮港铁路中心站的工程建设,解决最后 5 公里的问题,扩大南港的辐射范围。努力建成长三角最大的汽车滚装码头,不断拓展汽车整车和零部件装卸、汽车展示、交易、仓储分拨、物流增值等全方位的服务,逐步打造成为长江流域主要汽车制造企业滚装运输的中转枢纽。

(3) 依托主基地航空公司,构建和完善国内国际航线网络。

上海航空枢纽的功能定位是建成为融本地集散功能、门户枢纽功能、国内中转功能和国际中转功能为一体的大型复合枢纽。其发展的总体目标是构建完善的国内国际航线网络,成为连接世界各地与中国的空中门户,建成亚太地区的核心枢纽,最终成为世界航空网络的重要节点。目前,上海浦东国际机场的航线网络发展已初具规模,但与主要全球城市相比,在航线的数量和覆盖面上均存在明显差距,尤其是国际航线拓展上表现为多集中在临近的东亚和东南亚地区,缺乏足够规模和频次的远程洲际航线。客运上,作为上海航空枢纽建设的主导力量,东方航空公司存在运力限制,航线拓展能力不强。东航一方面应加速引进新型宽体客机,加强航空联盟内的合作和联合经营,促进航空运力的提升;另一方面应充分开发航权的经济属性和商业价值,如进一步发挥经停权和延伸权的作用,在欧洲航线上开辟新的中途经停点,加强与“一带一路”沿线国家和城市的联系,在北美航线上进一步延伸至拉丁美洲地区,弥补上海远程国际航线的空白。在货运方面,浦东机场应充分发挥和国内外机场、航空公司的密切联系,配合国家“十四五”发展战略,抓住物流企业、跨境电商纷纷出海的契机,协助东航、快递企业、跨境电商布局全球转运中心;借助航空货运信息交易系统,根据航空公司国际航班回程空载率高的特点,制定有吸引力的空运价格,提升客机带货的比率,提升客货机的装载率,以国际—国内、国内—国际点式中转模式为主,国内—国内中转为辅,全面提升浦东机场货运吞吐量,最终形成货运枢纽。

(4) 强化中转功能,完善服务设施配套。

中转旅客流程设计对于枢纽机场建设是一个关键因素,与机场航班波的操作、最短衔接时间、旅客中转效率等有密切关系。中转旅客流量一定程度上体现了机场的枢纽能力。针对上海浦东机场国际中转衔接能力偏弱的特点,应从 3 个方面着手予以提升:一是完善中转设施,这些设施分散在行李分拣、地面运输、值机手续、航显系统、旅客服务等各个方面;二是简化枢纽运作的业务流程,建立和完善中转与联程旅客、行李的无缝隙服务,在保证航班安全的前提下,加快旅客和货物的流转效率;三是构建稳定、协调的部门协作关系,航空枢纽的运营涉及机场、基地航空公司、海关、边检、检疫等各个部门,需要各部门密切协作关系,通过高效的协同合作营造“多赢”局面。此外,机场方面应以最大限度地满足航空公司运营需要为出发点,在机场规划、功能设计、基础设施保障等方面广泛征求航空公司尤其是基地航空公司的意见,按照航空枢纽的要求适时调整;同时,确立以为航空公司服务为核心的战略定位,探索特色服务、丰富增值服务、细化服务标准、规范服务行为、兑现服务承诺,保证为客户提供高品位服务。

(5) 大力发展客货多式联运,打造综合一体化平台。

通过打造综合一体化国际货运枢纽,在空间位置上将浦东国际机场与上海自贸试验区其他功能区拉近,以扩展机场业务范围,

拓展服务产业链,增强发展潜力。通过科学规划、建设,实现不同运输方式之间的互通,建立机场、铁路、公路、水路的联通渠道和运作机制,构建智能化的物流运输体系,促进上海浦东国际机场、临港新片区和洋山深水港之间的互动。

2. 制度创新层面

(1) 设立联席会议办公室,统筹负责全球海洋中心城市建设。

2017年5月,国家发改委、国家海洋局公布《全国海洋经济发展“十三五”规划》,提出推进深圳、上海等城市建设全球海洋中心城市。面对深圳加快建设全球海洋中心城市的步伐,上海应在“十四五”期间予以积极响应。浦东新区作为全国海洋经济创新发展示范区,临港新片区理所应当是上海承担全球海洋中心城市功能的主要基地。上海可成立由市海洋局、市交通委、市金融办等委办局,临港新片区管委会等参加的上海建设全球海洋中心城市委员会,并下设办公室,统筹负责在临港新片区进行全球海洋中心城市建设,协调航运相关企业、组织与政府相关部门的关系,不断完善政府相关部门的服务,密切政府与航运企业、社会组织的关系,实现外国航运团体优先向上海集聚的目标。

(2) 对标自由港,推动高端航运服务业发展。

党的十九大报告提出,赋予自贸试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港。上海是目前建设自由贸易港最具条件的地区,依托自贸试验区的先行先试优势,对标国际一流的自由港,在自贸试验区金融创新的基础上,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,积极开展融资租赁等金融服务,尽快上市航运运价指数衍生品,形成航运金融资本市场,提升航运服务能级。在上海船舶检验力量比较雄厚的基础上,做大做强船舶检验业务;在上海船舶维修力量较强的基础上,在临港新片区内建设规模化的船舶维修服务基地;在上海船公司和高级航运管理人才比较丰富的基础上,做大做强船舶管理业。

(3) 创新海关监管模式,提升上海港国际中转集拼业务。

长期以来,上海港的国际中转集拼业务进展不快,与釜山、新加坡、香港等差距明显。虽然近几年上海采取启运港退税、沿海捎带等政策,但进展有限。2014年上海海关发布《上海海关关于中国(上海)自由贸易试验区开展海运国际中转集拼业务的公告》,对国际中转集拼业务进行有益的探索。但当前上海港国际中转集拼业务比重较小的主要原因还是海关监管政策与客户运作习惯不匹配,另外欧美航线主要集中在洋山港区、东北亚航线集中在外高桥港区,也增加了集拼的成本。要创新海关监管模式,对境外来的又要出境的集拼货物采用“舱单调拨,14天核销”的报备监管模式,境内转关或报关出口的集拼货物进集拼仓库即可退税;在洋山港和外高桥港区设立国际中转集拼中心,直接减少关务环节,提升港口自由度;国际中转货物不局限于在上海自贸试验区内操作,在风险可控的前提下可在区外海关监管仓库,尤其是港区内仓库进行操作,最大化方便操作、降低成本,全程采用监管车运输,“二线高效管住”;打造国际集拼公共服务平台,实现集拼货物信息、仓储信息、报关信息、退税信息共享互通,合理配置资源,构建国际集拼生态圈。

(4) 协调各类利益主体,整合临空经济发展资源。

目前,全国各临空经济示范区建设正加快进行,依托航空枢纽和高效的现代运输体系,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,促进航空运输与区域经济的融合。北京在大兴国际机场开通之后也正式进入“一市两场”的时代,北京围绕大兴机场和首都机场双双成立了临空经济示范区,并均获得国家发改委和民航总局的批复,形成了整合力量,对临空经济示范区的发展有很大益处。建议上海依托浦东机场申请成立以高端航空制造为特色的临空经济示范区。临空经济的发展涉及较多职能部门。一方面,上海需要与中央有关部委加强沟通,争取相应政策落地;另一方面,机场、所在行政区和各类功能区(自贸试验区、开发区等)之间需要协调,共同推动临空经济区建设。对上海而言,应进一步理顺管理体制,协调上海自贸试验区、临港新片区、上海机场集团、各航空公司等各类利益主体的不同诉求,整合临空经济发展资源,避免重复建

设和资源浪费。

(5) 整合机场与自贸试验区, 打造空港型自贸区。

通过组织结构层面的运营联合, 空港型自贸区是上海自贸试验区和浦东机场国际货运枢纽互动发展的最终形态。空港型自贸区更加强调机场对自贸区的溢出效应, 它指的是一个国家或单独关税区依托空港资源, 在内部设立的用防栅隔离的、置于海关管辖之外的特殊经济区域。区内允许外国飞机自由进出、外国货物免税进口, 允许进口货物长期储存、进行加工, 同时取消对进口货物的配额管制。空港型自贸区一直以来都是国际上自贸区发展的重要载体, 上海自贸试验区应同浦东机场联合探讨构建自贸区发展和空港型自贸区一体化建设, 寻求组织结构层面的高效互动, 积极探索和建立多层次、全方位、制度化的双边磋商机制, 为加强交流与合作奠定基础。借鉴国际上自由贸易区与机场互动运营的成功经验, 打破行政壁垒, 建立定期互动机制。同时必须建立行政主体与区域内企业的良好沟通环境, 不仅要依靠政府主导, 也要遵从市场规律。

3. 产业发展层面

(1) 着力发展海洋科技, 建设全球海洋知识枢纽。

根据港口、航运、海事服务、离岸海洋工程等的发展趋势, 关注能源、环境、航运操作、油气开采和航运安全等的研究进展, 聚焦海洋工程装备、海洋生物医药等海洋战略性新兴产业, 研制深海潜水器、海洋生物疫苗、海水淡化设备及海洋新材料等。在临港新片区通过建设全球海洋知识枢纽来推动航运集群的发展, 进而提升在全球的竞争力。其中研究、发明和教育是核心, 通过这三方面的发展, 引入投资者、风险资金来推动港口、航运服务、海运、近海和海洋工程的发展。引进欧美日海洋科技发达的高校与上海交通大学、同济大学、上海海洋大学、上海海事大学等进行合作, 共同推进海洋科技的成果转化。

(2) 以智慧港口和大数据作为切入点, 建设航运电商平台。

随着大数据运用到运营管理中, 端到端的全程供应链服务体系正在形成。由于行业认知水平提高, 产业互联网更加灵活, 码头、港口的信息化水平提升, 与企业之间联动更为高效, 5G 通信技术的应用等, 大大提升了互联网交互的效果, 航运电商将有长足进步。近年来, 纽约航运交易所、宁波航运交易所都在重点发展航运电商、航运数字化等领域。上海有很好的物联网、大数据、云服务等产业基础, 应支持航运电商平台做大做强, 并围绕智慧物流、现代工业转型、互联网+智慧港航、现代通信与云服务, 提升航运资源配置能力。

(3) 依托优势互补, 促进机场与自贸区产业融合。

一是促进机场航空物流与自贸区保税功能的融合。国际航空货运枢纽不只需要强大的航空运输能力, 而是能够提供一整套完善的、流畅的物流运作, 包括集散、仓储、运输、通关、信息跟踪等一系列功能, 如此才能够保证自身吸引国际中转货物的能力。保税物流是自贸区的特殊优势功能之一, 如果上海自贸试验区和浦东机场国际货运枢纽能够实现保税物流与航空物流的融合, 不仅能够提升物流的一体化运作水平、提高中转效率, 还能通过融合平台的建设, 有效降低自贸区内仓储货物的库存成本。二是促进航空物流与加工贸易和转口贸易的融合。加工贸易和转口贸易是上海自贸试验区的主要功能之一, 国际物流的运作效率是企业在选择自贸区时重点考虑的因素, 建立高效的航空物流系统, 包括信息流的动态交换、资金流的增值服务等, 将航空物流与上海自贸试验区内贸易企业的供需方进行有效链接, 形成供应链伙伴关系。三是促进航空物流与电子商务的融合。当前, 电子商务尤其是跨境电子商务与航空物流有着很强的共生关系。将跨境电子商务与航空运输相结合, 一方面可以改善国内货航以普货为主的货源结构, 更容易受到货航青睐, 另一方面也可以提高运输效率, 使得跨境电子商务更具市场竞争力。

(4) 围绕商飞基地优势, 打造祝桥航空产业城。

浦东机场发展临空产业具有特殊优势,即中国商飞基地落户浦东机场旁的祝桥镇。大飞机制造属于高精尖制造业,随着其生产规模的扩大,必将带动上海先进制造业发展。应在浦东临空产业发展规划中特别重视祝桥航空产业园的建设。祝桥航空产业园开发可充分利用浦东机场和大飞机制造带来的大量人流、物流、信息流等资源。根据世界大机场地区发展趋势以及从上海实际出发,祝桥航空产业园应重点发展两大类产业:一类是航空产业,即直接为航空运输服务的产业,主要有航空改装维修基地、航空货运服务业、航空食品加工业、飞机制造等;另一类是非航空产业,主要有航空保税业、现代园艺农业、旅游和生活服务业以及出口加工业等。