
上海国际航运中心建设进入发展新阶段

茅伯科

上海市交通发展研究中心科研顾问

DOI:10.16487/j.cnki.issn2095-7491.2020.01.002

2020年,对上海国际航运中心建设来说,既是基本建成的重要发展节点,也是面向未来趋向高质量发展的重大转折点。从1996年1月时任国务院总理李鹏在沪正式宣布建设上海国际航运中心始,25年的航运中心建设取得显著成就,如今将开启发展新阶段。

1 上海国际航运中心建设已取得显著成就

25年来,上海国际航运中心建设大致可以划分为两个大的阶段:第一阶段1996—2008年,是航运中心框架建设阶段,“三管齐下”(洋山深水港区选址并建设、外高桥集装箱港区建设、长江口深水航道建设)推进国际集装箱枢纽港建设。第二阶段2009—2020年,是航运中心功能建设阶段,大力推进现代航运服务业和现代集疏运体系,逐步提升航运资源配置能力。目标是到2020年,基本建成航运资源高度集聚、航运服务功能健全、航运市场环境优良、现代物流服务高效,具有全球航运资源配置能力的国际航运中心。如今回头看,上海国际航运中心建设基本实现了这一总体目标。主要体现在以下七个方面:

(一) 国际航运、航空枢纽港地位稳固确立

2018年洋山深水港区和外高桥港区均已实现年吞吐2000万标箱的规模化运营;2019年上海港完成集装箱吞吐量4330.3万标箱,连续10年稳居世界第一。上海两个民用机场已投入运营4座航站楼和6条跑道,2018年两场合计完成飞机起降77.14万架次,旅客吞吐量11763.5万人次,货邮吞吐量417.6万吨。

(二) 航运要素高度集聚,全球航运资源配置能力已经形成

国际航运中心建设吸引众多航运及航运服务企业集聚上海,仅虹口区北外滩航运集聚区内航运(包括无船承运人)企业2018年底已达4642户,航运及相关服务企业284户。从90年代后期中海集团、中远集运、中外运集装箱公司落户上海,到近几年中远海集团总部、招商局集团航运总部、中国交通建设集团第二总部等相继在上海组建。这些跨国投资经营的央企总部,极大地增强了上海国际航运中心全球航运资源配置能力。

(三) 航运服务门类逐步健全,服务功能不断向中高端拓展

25年来,上海的航运服务业重点向航运交易、航运融资租赁、航运保险、船舶管理、海事仲裁、航运研究和咨询、航运文化等增加投入,拓展服务。2018年,上海各主要银行金融机构对上海航运产业的授信总额为3612.5亿元;上海地区船舶险业务总量为22.8亿元,占全国船舶险保费总量的42.9%;上海航交所全年受理运价备案7156.9万条,首创的集装箱运价指数在国际海运界具有一定的权威性。邮轮母港建设取得快速发展,2018年完成邮轮旅客吞吐量275.3万人次,为亚洲第一,全球第四,其中母港旅客吞吐量269万人次。

（四）航运政策持续创新，航运市场环境显著改善

上世纪 90 年代初外高桥保税物流园区开通直达外高桥港区的保税通道，在全国率先实现区港直通。2002 年，上海在全国率先推出“大通关”，并向长江流域拓展。2004 年，设立连接外高桥保税区 and 外高桥港区二期码头的保税物流园区，实现区港联动发展。2005 年，在全国率先设立保税港区，实现“港中有区，区中有港”。2013 年，上海自贸试验区设立，在国家有关部委和上海市政府的共同努力下，先后在航运市场开放、起运港退税、集装箱沿海捎带、船舶登记、江海直达运输等方面进行大胆的政策创新尝试；地方政府在促进水水中转、江海联运、船员劳务、船舶管理等方面出台一系列的支持政策；口岸单位在通关服务方面不断改进优化，取得显著成效。

（五）坚持服务国家战略，引领智慧绿色港航

上海国际航运中心建设是国家战略。多年来，上海的港航企业在响应“一带一路”倡议、参与长江经济带建设、推进长三角区域一体化、服务中国进博会打造国际进口贸易平台等方面开展了不少工作，取得了一定的进展。

（六）为长三角地区经济发展发挥了不可替代的基础支撑和服务拉动作用

为长三角地区经济、贸易、制造业腾飞发挥了不可替代的基础作用，做出极大贡献。长三角地区能够成为全国最开放、最有活力的经济区域，离不开世界级的港口群，离不开上海国际航运中心。

（七）上海国际航运中心建设是落后的基础和前后十余年艰难的条件下取得的，实属不易

从总体上说，上海国际航运中心建设能够取得今天的成就，主要得益于中央给予的决策指导和政策扶持，得益于包括中央各部委及其在沪机构和苏浙两省的大力支持和积极参与，得益于中国尤其是长三角地区经济和贸易的快速发展，得益于中国加入 WTO 后的全球化环境。但是，也应客观地看到：

首先，上海国际航运中心是在集装箱码头基础设施薄弱，与老牌国际航运中心差距甚大，亚太群雄环立的情况下开始起步，然后追赶、超越，直至傲视群雄，难度可想而知。须知，1995 年，上海港集装箱吞吐量才 152.7 万标箱，而居世界集装箱港第 1、第 2 位的香港、新加坡分别完成 1255 万、1184.6 万标箱；当时外高桥港区仅有的一个码头还只是多用途码头。

其次，洋山深水港建设论证工作十分艰难，时间过长，几乎下马，延误了发展机遇。如果洋山深水港能够早 5 年启动建设，一期工程如果能赶在中国加入 WTO 前夕开始投入使用，则可发挥更大的资源配置效应。

再次，2009 年后上海国际航运中心建设是在国际贸易环境逐步恶化、我国经济下行压力逐步加大的情况下，仍然取得稳步发展。

2 上海国际航运中心建设进入新阶段的

主要标志

为什么说上海国际航运中心建设已经进入新阶段，我认为有四个标志性的判断：

（一）上海国际航运中心的建设目标发生重大变化，转向建设一流国际航运中心，引领高质量发展

2009 年国务院 19 号文中提出的建设具有全球航运资源配置能力的航运中心的目标，主要注重于能力建设，对全球航运资源的实际配置，没有提出具体要求，前置定义中的要素集聚、功能健全、市场环境优良和物流服务高效，都是着眼于自身竞争力的提升。而 2019 年 9 月中共中央、国务院印发的《交通强国建设纲要》，明确提出“建设一流的国际航运中心”，明确要求“推动交通发展由追求速度规模向更加注重质量效益转变”。

什么是一流国际航运中心？我理解是包括六个方面：（1）一流的海空港基础设施和先进的多式联运集疏运系统；（2）一流的航运航空主业（体现在业务全球链接度、产业全球布局广度、国际市场竞争能力）；（3）一流的航运服务（主要体现在中高端航运服务能力）；（4）一流的航运发展软环境（包括法制环境、口岸环境、市场环境、政府管理和政策体系）；（5）一流的航运科技和创新体系；（6）一流的航运文化，在一流的水准上，对标国际一流。

（二）上海国际航运中心的建设重心发生根本变化，即从面向国内配置资源为主，转为面向全球配置航运资源

迄今为止，上海国际航运中心建设的重心主要是在本地的枢纽港建设和航运服务功能建设，是面向国内市场为主的资源配置。而《交通强国建设纲要》在提出“建设一流的国际航运中心”的前后，都强调了建设的前提和目的是“以丝绸之路经济带六大国际经济合作走廊为主体”和“推进 21 世纪海上丝绸之路建设”，即要求上海国际航运中心建设的重心应转变为主要面向国际配置资源，这是一个根本性的转变。

与此同时，上海市提出建设卓越全球城市的目标，长三角确定建设一流的世界级城市群的目标，都将资源配置的重心定位在全球范围。全球城市的核心功能之一，是全球战略性资源、战略性产业和战略性通道的控制中心。航空航天是重要的战略性资源，对外营运网络的主体骨架就是主要的战略性通道。

（三）上海国际航运中心的建设动力发生重大变化，即从能力驱动、要素驱动为主，转为创新驱动为主

1996—2008 年，上海国际航运中心建设主要是依靠能力驱动。由于快速增长的出口制造业产成品和原材料运输对枢纽港设施的规模和集装箱装卸能力形成巨大需求，集装箱枢纽港基础设施能力严重不足是国际航运中心建设的主要矛盾。

2009—2020 年，上海国际航运中心建设逐步转向航运要素驱动。上海国际航运中心与世界前几位航运中心的竞争，已经进入与航运相关的各个领域的全面竞争。另一方面，区域内产业结构加快向先进制造业转型、服务贸易快速增长，要求国际航运中心提供多功能、精细化的服务。所以，加快集聚各类航运要素就成为航运中心建设的重心，要素驱动成为主要动力。

如今，在航运中心发展目标、发展重心、国内外环境都发生重大变化的情况下，单靠能力驱动或要素驱动是难以胜任的，必须通过创新驱动来解决发展中的难题。

（四）上海国际航运中心的货运市场结构发生重大变化，正转变为“三强三弱”

随着中美贸易战，我国加快产业结构调整，部分制造业加速向东南亚国家转移，“东南亚制造+中国沿海消费”的格局正在悄悄地形成，消费拉动成为新的增长点。上海国际航运中心的货运市场结构呈现出“三强三弱”：进口货运输需求增强，出口货运输需求减弱；航空货运需求增强，海港货运需求减弱；近洋航线运输需求增强，远洋航线运输需求有所减弱。

此外，西部海陆新通道建设，将减少长江上游地区对江海联运的依赖，西部运输物资分流加剧。以航运大数据、智能航运为代表的航运科技大发展，将给货源市场带来大重组、大变化、大机遇。

总之，上海国际航运中心已进入更高目标、更高要求、更广空间、更为复杂的市场环境下的新阶段。既面临新的机遇，也

面临更为严峻的挑战。

从更高战略目标和高质量发展的要求看，上海国际航运中心建设还存在一些突出短板和亟需解决的问题。抛开细节问题不说，值得关注的是：（1）战略层面的指导思想没有跟上形势发展，仍停留在集装箱枢纽港建设和数量规模增长型上；（2）国际航运资源配置能力还很弱，高端航运服务业的国际竞争力不强；（3）航空货运服务能力还不强；（4）航运科技方面缺少整体谋划、集群攻关、政策扶持。

3 对下一步上海国际航运中心建设的若干建议

上海国际航运中心建设正处于战略转折的关键时期，围绕“一流航运中心”的建设目标，需要做好顶层设计。

（一）首先要解决战略层面的指导思想

应真正按照建设一流国际航运中心的目标，按照上海建设卓越全球城市和建设长三角世界级城市群的要求，制定好上海国际航运中心发展战略规划。在指导思想上，应扭转过去重国内区域竞争、轻国际竞争，重政策依赖、轻市场构建，重海港、轻空港，重水运集疏运、轻铁路集疏运，重点点政策突破、轻整体创新协同的倾向。

（二）需要加快促进航运资源配置从对内为主转变为对外为主，提升全球航运资源配置能力

要将提升国际竞争力和全球航运资源配置能力作为一流国际航运中心的主要任务。

国际竞争力和全球航运资源配置能力主要依靠航空航运货运网络、航运龙头企业 and 大数据平台，如何提升这三者的能力，应做深入研究。

（三）在发展的战略路径上，要实现从“枢纽平台建设”为主转向以“资源配置网络建设”为主的战略转变

一方面，要对现有的海空港枢纽和集疏运系统、航运服务存在的短板进行聚焦，予以优化完善，改善口岸环境，提升服务质量。

另一方面，要将发展重点转向“资源配置网络建设”，包括国际航线网络、中高端航运服务国际网络、大数据网络、物流网络；转变政策依赖惯性，从坐等资源集聚，转向航运服务输出。

（四）聚焦重点方向和主要瓶颈的突破和拓展

一是在运输结构上实现重大调整，突出国际航空货运枢纽及其集疏运系统建设。聚焦进口货物的拓展，聚焦航空航运与快递业务的协同和融合发展。

二是将全球资源配置的重点区域放在东南亚。新一轮制造业的发展重心正在向东南亚转移，新加坡已经敏锐地作出判断，并加紧新港区建设，我们对此应有清醒的认识。建议上港集团与中远海集团紧密合作，并发挥旗下锦江航运的作用，加快实施“东南亚战略”。

三是在国内资源配置中，应聚焦江苏和安徽的江淮区域，这里正在形成新的产业集聚，建议上港集团加大苏皖港口和物流系统布局，增加在铁路集疏运系统的投入，在深化原有的“长江战略”基础上打响“江淮战略”。

四是制定上海国际航运中心科技创新发展规划。加强航运中心与科创中心的融合，增强航运核心技术研究，发挥互联网+、大数据、智能技术、通讯导航等在航运中心建设、服务、资源配置中的作用。