doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2021.11.020

「双循环」视域下打造上海国际航运中心高质量发展格局实践路径

■ 张 磊 上海海事大学

摘　要:“十三五”时期,上海国际航运中心已实现“基本建成”既定目标,国际影响力稳步提升。“十四五”时期,上海国际航运中心将开启“全面建成”新阶段,提出了以区域协同和内涵提升为核心的高质量发展目标。为此,应立足发展现状,聚焦转型困境,以“双循环”理念为突破口,通过构建高效化航运物流网络、搭设品牌化资源配置系统、夯实数字化航运治理体系、营造法治化航运营商环境、打造高端化航运人才高地等路径,重塑上海国际航运中心发展格局,进一步提升国际话语权。

关键词:“双循环”;枢纽;资源配置;航运中心

2020 年全国两会期间习近平总书记首次提出了“双循环”战略,要加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,培育我国参与国际合作和竞争新优势。2021 年上海政府出台《上海国际航运中心建设“十四五”规划》指出,要充分发挥上海国际航运中心在国内大循环和国内国际双循环中的枢纽节点和战略链接作用。为此,应利用“双循环”政策红利,将上海国际航运中心打造为盘活国内外双市场、双资源的枢纽平台。在“存量”领域积极作为,夯实航运枢纽与集疏运等传统功能的比较优势,根据国内外货源市场供需情况,有效配置长三角区域“枢纽 + 通道 + 网络”等物流资源,为货物中转集散提供合理运输方案;在“增量”领域开拓进取,提升全球航运资源配置等核心功能的竞争优势,根据国内外航运资源供需结构,有效配置航运资本、人才、技术、信息、服务等资源,实现供需“无缝对接”。同时,深化航运制度创新,优化航运治理体系,有效保障航运生产经营活动,即:通过实施“双轮驱动”促转型,“一个保障”抓落实,为上海国际航运中心实现由“跟跑”向“领跑”格局转变提供新契机,形成具备全球资源配置功能的“腹地中转”型国际航运中心。

一、发展现状

(一)航运物流体系发展现状

建设以上海为中心、浙苏皖为依托的长三角“轴辐式”航运物流体系取得阶段性成果。第一,基本建成长三角“枢纽型”港口和机场集群。货物通过能力和货邮保障能力均保持国内领先(见表 1)。第二,基本形成长三角“开放型”运输结构。不断优化“环射型”水公铁集疏运通道,互联互通能力显著提升;持续推进公转水、铁转水、海铁和江海联运等运输方式转型,水公铁货运占比从 2009 年的 27.6:68.5:3.9 调整为 2020 年的 38.2:60.1:1.7,水运占比 11 年间上升 10.6 个百分点(见表 1),充分发挥了水路运输降本增效优势。第三,基本形成“网络型”国际航线布局,上海港和宁波舟山港作为长三角“双枢纽”,截止 2020 年,上海港友好港为 23 个,总航线 285 条,覆盖世界 500

[基金项目]本文系国家社会科学基金重大研究项目“新时代海洋强国战略法制保障研究(项目编号:18SKQ000)”的阶段性成果;国家社会科学基金社科学术社团主题学术活动项目“新时代应对重大突发公共卫生事件的法治保障(项目编号:2057A0%7)”的阶段性成果;上海市人民政府决策咨询研究重点课题“上海加快打造数字政府提升政府治理能力研究(课题编号:2021-A-049-B)”的阶段性成果。

[作者简介]张磊(1983—),男,上海海事大学法学院航运管理与法律专业博士研究生,中国仲裁法学研究会海事仲裁专委会兼职研究员;研究方向:航运管理、海商法、港口法等。

表 1　长三角航运物流生产情况（2020 年）

地区	上海市	浙江省	江苏省	安徽省	三省一市占全国比重
港口万吨以上泊位（个）	187	265	524	17	38.1%
港口货物吞吐量（亿吨）	7.1	18.5	29.7	5.4	41.7%
货邮机场数量（个）	2	7	9	5	9.5%
机场货邮吞吐量（万吨）	402.5	101.9	67.1	9.3	36.1%
水运货物运输量（万吨）	92294	106194	93467	123229	54.5%
公路货物运输量（万吨）	46501	189583	174624	243529	19.1%
铁路货物运输量（万吨）	478	4223	6866	7223	4.1%

资料来源：根据相关部门网站整理

多个港口；宁波舟山港友好港为 24 个，总航线 260 条，覆盖世界 600 多个港口，彰显了与世界港口的连接能力。

（二）航运资源配置发展现状

上海航运资源配置能力初步形成并领跑全国。第一，“总部经济”效应不断扩大。国际组织和跨国公司等功能性机构是全球资源配置主要推动者，通过参与市场交易、企业管理、产业链关联等方式引领、协调全球资源集聚辐射。目前上海集聚了波罗的海国际航运公会、亚洲海事技术合作中心，及 10 家国际船级社协会正式成员等航运功能性机构；全球 5 大邮轮公司、10 大船舶管理公司、39 家百强班轮公司，及国内跨国航运企业均在沪设立总部或分支机构，总部聚集效应显著。第二，资源配置活力不断释放。上海已聚集的航运全产业链企业，一方面形成了外高桥、陆家嘴洋泾、北外滩、洋山一临港、吴淞口、浦东机场、虹桥等航运聚集区，截止 2021 年 7 月浦东作为航运集群核心功能区，拥有各类航运企业约 1 万家。由此产生的规模效应，极大促进了航运资源有序流动；另一方面派生了配套的航运市场体系，强化了资源配置载体功能，促进了资源快速匹配交易；第三，初步形成覆盖长三角、长江流域等国内辐射片区，及东北亚等海向辐射片区的国内外“双辐射”区域，带动了航运资源跨区域集散。

（三）航运发展环境建设情况

上海依托自贸区“先行先试”的改革优势，深化渐进式航运制度转型试点工作，航运发展“软环境”持续升级。第一，以便利化为核心的通关监管体系基本形成。截止 2020 年，先后推出了先进区后报关、区内自行运输等 64 项海关创新制度并落地生效，优化了通关环境；“单一窗口”2.0 版上线运行并与“一网通办”深度融合，实现了口岸监管可视化及可追溯。第二，以开放化为核心的航运政策供给侧改革不断完善。陆续出台船舶登记、启运港退税、负面清单、沿海捎带等多项航运开放政策，实现了航运政策突破创新，既提高了航运产业对外开放程度，又增强了跨境贸易便利化水平。第三，以良法善治为核心的航运法治环境初见雏形。先后制定了《上海口岸服务条例》、《上海市推进国际航运中心建设条例》等地方性法规，推进了航运法律体系建设进程。同时，2017 年 22 家单位签署《航运法治建设公约》为航运企业提供仲裁服务，2021 年上海海事法院在新片区开设诉讼服务窗口，共同推进了多元航运解纷机制建设进程，进一步提升了航运法治水平。

二、转型困境

（一）航运门户枢纽“控货能力”缩窄

国际经验表明，航运服务要素集聚的核心价值是服务航运物流，航运物流量与航运服务要素相互促进与生成。因此，未来周期内枢纽仍需保持较高的航运物流量。然而，增幅持续上涨面临冲击，“控货能力”问题逐步显现。第一，从经贸形式来看，新冠后全球货贸增长陷入疲弱“新常态”，据《全球贸易数据与展望》显示，2020 年全球货贸下滑 5.3%，呈金融危机以来最大降幅；伴随服贸全球化格局日趋稳定，我国服贸呈现快速发展态势，根据《中国服务贸易行业发展研究报告（2020）》指出，2014-2019 年我国服贸年均增幅达到 7.8%，超货贸增速约 2 倍；国内外航运枢纽错位发展格局尚未形成，货源争夺

战频发。在此背景下，航运物流产业“内卷化”日趋显现，成为物流量增长放缓诱因。第二，从产业布局分析，国际中转已成为上海港吞吐量上涨的核心驱动力，2020年上海港集装箱国际中转比例为12.3%，比去年上涨1.5个百分点。然而，因我国劳动力成本上升等因素制约，劳动密集型产业持续向东南亚地区迁移，源于市场选择的国际中转量将面临增长乏力甚至衰退现象。

（二）全球航运资源“集散效应”薄弱

虽然上海已初步具备航运资源配置能力，然而，资源配置对内聚合力和对外福射力仍存短板。第一，航运产业集群“溢出效应”较弱。国际经验表明，产业集群可促进服务资源高效集聚与辐射，带来规模和范围经济效益。虽然上海已形成七大航运服务集聚区，但航运服务企业占比失衡。比如北外滩航运集聚区有近5000家航运服务企业，航运代理等附加值低的企业超9成，附加值高、国际流动性的航运金融、信息等中高端航运服务企业较少，高附加值航运资源配置能力较弱。据2019年《世界领先海事之都》报告显示，在航运服务企业迁址候选城市排名中，上海仅居第6位，落后新加坡、伦敦等地。第二，对外服务网络建设滞后，区域辐射能力较弱。国内航运服务企业在拓展海内外分支机构及网络方面能力不足，服务区域国际化程度不高。此外，部分国际组织在沪设立办事机构仍然面临登记、备案等严格限制，比如上海颁布《境外仲裁机构在中国（上海）自由贸易试验区临港新片区设立业务机构管理办法》第4条规定，市司法局负责业务机构的设立登记，为此不少国际组织仅通过管理公司、咨询结构等变通方式在自贸区开展相关涉外业务。

（三）航运管理体制“条块分割”凸显

在长三角各自为政的“诸侯式”管理格局下，航运服务产业缺乏统一规划协调，仍存在区域分割界限和部门分割壁垒问题，延缓了产业“一体化”进程。第一，区域分割限制了航运服务半径延伸，削弱了其区域辐射力。在“硬服务”层面，如因缺乏港航统筹机构与机制，造成航线布局不合理、货源配置不均衡等问题。上海和宁波－舟山港长期处于超负荷状态，而镇江和湖州等支线喂给港尚未充分利用，吞吐绩效不足通过能力50%，港口群吞吐平衡性弱；在“软服务”层面，如江浙沪均拥有各自的海事司法系统和仲裁机构，在应对难度系数高、涉外性强等航运纠纷时，在立案、适法、审判等标准方面存在区域差异，司法协同保障力不足。第二，部门分割造成了“政出多门”局面，制约了航运服务产业协同发展。如“融保贷”等金融行业、“水陆空”等交通行业均有各自主管部门，在分部门管理体制下服务规范、技术标准等方面差距大且行业壁垒严重，航运产业链融合空间受限。同时航运业涉及金融、交通、安检、工信、科技等部门，因缺少部门横向沟通，增加企业非必要协调成本。

（四）航运配套政策“供给能力”缺位

近年来，上海国际航运中心在物流网络建设方面升级较快，而在航运高端服务及航运治理水平等方面，由于缺乏配套政策的设计、落实及调整，转型相对滞后。第一，国际经验表明，高端航运服务体系得益于金融、贸易、科技等领域强大支撑，是提升资源配置功能重要突破口。然而，由于缺乏鼓励航运创新支持政策，上海航运产业与其他产业融合度较弱，造成航运高端服务发展受阻、航运资源配置不合理等现象。如因缺乏融资扶持政策，航运企业融资仍主要依赖商业银行，不仅融资门槛高额度少，而且可提供船舶融资的商业银行占比低，呈现船舶融资市场单一、金融机构缺位、金融资源配置低效等问题。第二，航运制度创新仍聚焦于“单点突破”，缺乏制度体系整体协同和“多维共振”，造成点上创新政策由于缺少面上配套政策而难以落地施行。如自贸区沿海捎带、启运港退税等航运政策，因缺乏口岸配套政策支持，削弱了航运企业积极性，降低了政策实施效果。此外，因缺乏财政扶持政策，航研机构、咨询智库、海运传媒等新基建产业相对滞后，国际航运创新引领性不强。

三、实践路径

（一）构建“高效化”枢纽集疏网络

面临国内外货源市场低迷困境，应根据2020年交通运输部关于《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》的具体部署，以盘活航运物流链为突破

口，驱动上海枢纽由“拥有资源”向“控制资源”转变，催生货源市场虹吸效应，为航运资源集聚提供稳定的物质基础。首先，提升港口枢纽能级。探索成立区域性港务集团，搭设港口集群服务合作平台，打造“线上互联+线下配置”模式，整合港口资源，实现长三角干线、支线和喂给等港间协作式竞合发展；以资本纽带深化沪浙苏皖港航企业合作，开辟内贸班轮航线，以友好港方式推进与海丝沿线港口合作，开辟国际班轮航线，合力打造内外“双枢纽”格局。其次，夯实航空枢纽功能。优化长三角空域航线和航班资源分配，依托上海机场集团运营经验，以委托、投资等方式加强长三角机场集群多元合作，建设支线“喂给”机场，形成世界级枢纽航线网络。再次，打造多式联运标杆工程。依托长三角地处江海“T”型交汇处优势，聚焦杭申线、苏申内外港线等主要航道通航条件转型升级，打通高等级内河航道网络，实现干支畅通、河海直达，提升面向腹地转运能力；加快推进铁路与港区衔接，实现高效的“第一公里”和“最后一公里”交付，提高“铁路进港率”；通过增强税收、通关等配套政策供给力度，降低海铁联运成本，强化海空联运深度融合，推动多式联运“一单制”运行模式，提升多式联运服务效率。

（二）搭设“品牌化”的资源配置系统

面临全球航运资源配置功能“短板”，上海应借鉴新加坡、伦敦等国际航运中心市场化、国际化配置模式，围绕效率、质量和辐射区域3个基本坐标，推动航运资源配置转型升级，驱动航运资源有序集聚辐射。首先，搭建与国际通行规则接轨的航运政策制度，比如加强口岸政策细化落实，简化负面清单内容，降低市场准入门槛，持续吸引具有全球影响力的国际航运功能性机构和企业，梯度培育本土跨国航运企业。基于此，构建高端航运服务功能核心承载区，夯实航运总部经济优势，发挥集群规模效应，促进航运要素高效流动，有效提升资源配置效率。其次，立足航运产业聚集区，加大政府采购、税收优惠等政策扶持力度，促进航运与金融、信息、文化等领域高度融合，发挥企业参与创研能力，进一步创新航运衍生产品，并且构筑航运金融、航运指数、邮轮旅游等多元市场，增强航运市场专业度，促进航运要素创新组合，有效提升资源配置质量。此外，增强区域政策倾斜，支持航运服务企业境外布局，建立区域或全球总部，扩大境外服务区域；聚焦苏皖江淮区域新产业集群，在深化原“长江战略”基础上打响“江淮战略”，通过拓展国内外“两个扇面”方式，催生强大的航运资源要素流并融入资源配置体系，增加资源配置优化选择可能性。

（三）夯实“数字化”航运治理体系

全球航运中心的数字化进程均处同一起跑线，为上海“换道超车”提供了新契机。2020年上海公布“新基建35条”，成为数字转型的政策“组合拳”，为此上海应抓住机遇，提升数字航运创新引领力。第一，加快航运新基建布局，营造航运数字生态环境。依托区块链、人工智能等科技，打造工业互联网、电子政务外网等“网络型”新基建，破除信息割裂并形成统一信息链，既可以促进航运企业跨行业和领域数据联通，提升产业链协作能力，有效避免资源重复配置与闲置浪费，又可以促进航运主管、司法等部门跨区域和层级数据融通，实现监管“链式数字化协同”，提升“整体智治”水平；打造智慧港口、机场、航道等“融合型”新基建，提升上海枢纽在科学决策、运行保障、应急管理等方面智能化、可视化能级；打造航运大数据中心、科创聚集区等“创新型”新基建，形成“产学研用”创新平台，为航运新基建发展提供智力保障。第二，结合航运数字化应用场景，制定航运数字标准。数字化转型非封闭生态，需要跨部门、区域、行业数据交换，交互标准将成为市场博弈焦点。因此，上海应探索成立航运数字组织或机构，制定统一的交互标准和共享规则，规避盲目实践引起“数据孤岛”，突破互不兼容瓶颈。同时，依托航运产业链上游需求驱动力，助推标准普及并上升为国家标准，提升新标准国际话语权。

（四）营造“法治化”航运营商环境

随着海事纠纷案井喷式增长，国内外诉辩双方对解纷方式自愿性、纠纷处理专业性等要求逐步提高。上海“十四五”规划强调，建设国际海事司法中心、亚太海事仲裁中心，积极打造海事纠纷解决优选地，为此上海应构建分工合理、优势互补、衔接互洽的

多元海事解纷机制，提升纠纷解决市场全球吸引力，实现“吞吐量”航运中心向“定规则”航运中心转变。首先，打造海事司法品牌。探索设立上海海事高级法院，深化海事“三审合一”实践，统一司法裁判标准，促进审判质效提升；建立案例发布制度，加强案例指导工作，规避自由裁量权的司法腐败现象，提升海事司法公信力；在2020年长三角4地高院签署《一体化协作协议》背景下，加强各海事法院在审判执行联动、跨域诉讼服务、统一涉海法律适用等方面合作，促进长三角海事司法服务一体化发展。其次，探索海事临时仲裁和海事调解路径。2021年6月10日，十三届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定，该《决定》作出相关部署，授权上海市人民代表大会及其常务委员会根据浦东改革创新实践需要，遵循宪法规定以及法律和行政基本规则，制定浦东新区法规，在浦东新区实施，同时明确了授权立法的性质是对作为上位法的法律、行政法规及作为同位法的部门规章作出“变通规定”。在此背景下，上海国际航运中心法治化营商环境转型升级，应通过此次改革契机，变通我国现行《仲裁法》尚未承认临时仲裁的相关规定，制定“海事临时仲裁规则”，明确仲裁案件受案范围，设定仲裁员资格准入条件，与司法程序间保持良性互动，发挥临时仲裁制度低成本、灵活高效、自主性强等优势；变通我国现行《调解法》设置调解协议需司法确认的相关规定，制定“海事调解规则”，赋予调解协议强制执行力并具备终局性功能，并引入中立评估、专家介入、外籍调解员等机制，发挥调解制度快速化解矛盾、避免诉讼对抗性、维系商务合作等优势。

（五）打造“高端化”的航运人才高地

未来上海国际航运中心在航运物流、金融、科技、法律等领域将释放大量人才需求，但是高端复合型航运人才和航运高技能人才的缺口问题，已成为制约航运发展的瓶颈掣肘。十九大报告明确提出：“在人力资本服务等领域培育新增长点，形成新动能”，体现了国家对“产业人才”价值充分挖掘的期待。为此，应在“供给侧”和“需求侧”同时发力，搭建开放式人才“引育留”全链条，着力打造上海航运人才新高地。第一，优化高校航运人才培养模式。以“双一流”建设为载体，通过校企、中外、双导师、产学研、沪苏浙皖高校等多种联合培养方式，盘活航运教育资源，共建师资队伍、实习基地，同时结合航运市场需求，以服务需求动力机制，培养航运领域“宽口径”人才。第二，重构航运高技能人培训体系。习近平总书记多次强调，“工业强国都是技师技工的大国，我们要有很强的技术工人队伍”。上海应依托港航方面技术优势，建设航运高技能人才培养基地，聚焦航运“新基建”等前瞻领域，培养“厚基础、重能力”工匠型航运技能人才。第三，构建高端航运人才引进机制。探索建立航运人才引进目录，制定航运复合型人才认定标准。同时，畅通人才引进渠道，做好人才落户及相关配套服务保障工作。▲

参考文献：

[1]史贞.金融资源配置效率对实体经济发展影响的动态空间效应研究 [J]. 统计与决策,2021(19):161-165.

[2]罗桑，张永伟.“新基建”背景下城市智能基础设施的建设思路[J].城市发展研究,2020(11):51-56.

[3]张永锋.新发展格局下上海国际航运中心建设目标及路径研究[J].航海,2021(2):4-7.

[4]汤霞.临时仲裁制度在我国自贸区适用的困境与舒解[J].国际经济法学刊,2020(4):49-58.

[5]詹秦.从《新加坡调解公约》反思中国现行的商事调解制度及完善建议[J].商事仲裁与调解,2021(1):60-70.

[6]南京海事法院课题组.海事司法服务保障经济高质量发展研究——以国际海事司法中心建设为视角 [J]. 人民司法,2020(13):43-45.

[7]刘奎，汪寿阳，卢全莹.“一带一路”沿线国家港口物流发展关键因素评估 J].商业经济研究,2021(10):96-97.

[8]孟添，祝波.长三角科技金融的融合发展与协同创新思路研究[J].上海大学学报（社会科学版),2020(4):58-63.

[9]张晓杰.长三角基本公共服务一体化：逻辑、目标与推进路径[J].经济体制改革,2021(1):58-60.

[10]张晓晴，孙瀚冰，新廉洁，等.航运服务产业选择模型的构建与应用 [J]. 中国航海,2019(4):133-134.