

上海市人民政府文件

沪府发〔2026〕6号

上海市人民政府关于印发《上海市加快 国际航运中心建设“十五五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

现将《上海市加快国际航运中心建设“十五五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2026年7月20日

（此件公开发布）

上海市加快国际航运中心建设“十五五”规划

为加快上海国际航运中心建设,提升航运资源全球配置能力,根据《上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》,制定本规划。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作的重要指示要求,以国家战略为牵引,以科技创新为引领,充分发挥“五个中心”协同优势,统筹航运高质量发展和高水平安全,推动航运产业体系与重大战略需求相适应,提质效、优服务、拓网络,多维度构建航运服务生态圈,因地制宜发展航运新质生产力,为上海加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供有力支撑,助力海洋强国、航运强国建设。

到2030年,基本建成枢纽门户能级全球领先、现代航运服务优质便捷、航运智慧低碳创新引领、航运治理体系韧性完备、全球航运资源配置力显著提升的国际航运中心。具体目标:

——世界级航运枢纽地位更加稳固。建设国际一流集装箱枢纽,发挥在长三角港口群的核心引领作用。基本建成亚太领先航空枢纽,引领长三角机场群高质量发展。

——多式联运物流体系畅达高效。形成集疏运网络更加完善、多种运输方式结构合理、全链条物流服务优质高效、产业链与物流链深度融合的多式联运高质量发展格局。

——辐射型航运服务功能显著增强。聚焦航运保险、融资结算、海事仲裁、航运交易、信息咨询等现代航运服务业,实现航运服务要素加速集聚、能级全面提升、自主供给能力显著增强,基本建成功能完备、开放融合的现代航运服务体系。

——复合型邮轮经济模式形态完备。打造“枢纽港+总部港+制造港”的邮轮经济发展上海模式,国际邮轮总部基地集聚效应显著,邮轮制造及配套产业体系更趋完善,初步建成亚太邮轮经济中心。

——创新型数智绿色航运示范引领。构建跨界融通的数字航运生态圈,掌握全球领先的智能航运关键核心技术,培育上下游协同发展的绿色航运产业集群,初步建成国际航运绿色燃料加注中心和交易中心,形成绿色低碳、智慧高效的航运发展新格局。

——现代化航运治理体系基本建立。建立有利于人才、资金、技术、数据等要素便捷安全流动的制度体系,形成智慧先进、联动高效、自主可靠的航运保障体系,航运领域“上海标准”“上海方案”“上海品牌”的国际影响力显著提升。

专栏 “十五五”时期上海国际航运中心建设主要指标				
序号	指标名称	2025 年	2030 年	指标类型
1	集装箱年吞吐量(万 TEU)	5506.3	>5800	预期性
2	集装箱水水中转比例(%)	52.7	55	预期性
3	集装箱海铁联运量(万 TEU)	109.9	200 左右	预期性
4	航空旅客年吞吐量(亿人次)	1.35	1.50	预期性
5	航空货邮年吞吐量(万吨)	453.7	470 左右	预期性
6	浦东国际机场旅客中转率(%)	16.2	17—20	预期性
7	邮轮年靠泊量(艘次)	270	420	预期性
8	绿色船舶保险年风险保障金额(亿元)	23	100	预期性
9	航运仲裁案件年标的金额(亿元)	19	30	预期性
10	港口自动化作业集装箱装卸量(万 TEU)	1056	1500	预期性
11	机场旅客无纸化出行保障能力(%)	境内流程 100%	全流程 100%	预期性
12	智慧航道达标里程(公里)	0	96	预期性
13	保税液化天然气(LNG)加注规模(万立方米)	71	100	预期性
14	港口机场新增非道路移动机械新能源化占比(无成熟替代产品的除外)(%)	100	100	约束性

二、推动扩能增效,打造世界一流的国际海港枢纽

(一)建设引领区域、辐射全球的航运枢纽

推动小洋山北作业区集装箱码头分期形成产能,建成罗泾港区集装箱码头改造二期工程,推进洋山深水港区二期扩建和罗泾作业区优化调整。集约利用码头岸线和堆场资源,巩固汽车滚装业务优势。推进大飞机、邮轮等重大产业配套码头建设,服务高端制造业发展。系统谋划上海港发展战略新空间,做好深水岸线资源储备。支持经营主体深化跨区域港航合作和关键节点布局,优化“联动接卸”模式,完善沿海捎带政策。推进长江经济带多式联

运中心提质增效,推动基础设施、联运信息、规则标准、管理机制互联互通互认。深化长三角海事监管与服务保障一体化建设,推动锚地、引航作业点等资源共享。深化长三角直属海关一体协同,促进区域海关数据互通、政策互认、资源共享。

(二)建设现代化综合集疏运网络

加强长江口航道综合治理,精准化养护 12.5 米深水航道,合力推进长江口南槽航道治理二期工程、北港航道整治前期工作,研究推进横沙浅滩固沙保滩稳定河势工程。统筹全市内河航道通航能力,按照“南北有序、逐级分流”总体策略,持续完善黄浦江分流通道。加强长三角内河航道建设标准和时序衔接,基本建成大芦线东延伸、油墩港、罗蕴河航道整治工程,推进建设苏申内港线航道整治工程、大治河西枢纽改扩建工程及苏申外港线、杭平申线(上海段)能力提升工程,开展金汇港、大浦线等航道储备研究。建成外高桥集装箱铁路中心站和进港装卸线,加快建设沪乍杭铁路和四团枢纽,持续拓展海铁联运腹地市场。优化港区周边路网,推动货运堆场布局优化和资源整合。

(三)促进港航综合服务功能创新

推动国际中转和集拼业务规模化发展,做优一站式公共服务平台,丰富多业态混拼模式,吸引高能级物流企业设立拼箱中心。建设国际高水平船舶港,深化上海国际航运中心船舶服务平台建设,提升“中国洋山港”国际船舶登记竞争力。支持中国船级社在沪增强国际船舶检验运营管理、船海国际技术标准创新、航运技术

国际交流合作等功能。建设国际航运数字船供服务平台,推动数字船舶燃料加注覆盖全港。

(四)强化水上安全保障体系建设

加强水上风险管控和隐患治理,构建央地共建共治共享的水上交通安全治理格局。落实“5G 揽海”行动,加快长江口等重点水域通信基础设施建设。提升水上搜救指挥能力,建设海事战略性综合基地,加强深远海安全监管和应急保障能力。升级东海海区自动识别系统(AIS)、特殊应用报文(ASM)国产化核心网络,实现关键技术装备自主可控。提升上海海事局船舶动态监控中心功能,建设甚高频数据交换系统(VDES)地面系统,探索“人工智能+”船舶交通服务。构建航海保障数字底座,建设智慧航标系统,完善对岸基、对船服务体系。加强重点水域气象观测网建设,提供上海港精细化气象服务保障,建设上海国际邮轮气象服务中心。

三、全面提升能级,构建全方位门户复合型国际航空枢纽

(五)加快建设世界级协同高效的多机场体系

推动浦东国际机场四期扩建工程建成投用,优化虹桥国际机场跑滑系统。推进浦东国际机场第五跑道开放使用。推动南通新机场建设。建成东方枢纽上海东站,同步建成沪通铁路二期、轨道交通 21 号线、市域铁路南汇线、机场联络线(上海东站站—浦东国际机场 1 号 2 号航站楼站)以及集疏运高架系统和地面道路,发展“航空+”多式联运。持续提升虹桥综合交通枢纽服务水平,接入

市域铁路嘉闵线、示范区线。完善机场周边道路交通网络。

(六)增强航空枢纽全球辐射和洲际转运能力

强化浦东机场全方位门户复合型功能,构建通达“一圈六廊五通道”的国际航线网络,支撑“空中丝绸之路”建设,构建覆盖全国的国内航线网络。以浦东国际机场为重点提升枢纽中转功能,深化国际国内航线网络有效衔接,构建跨航司、跨地服、跨航站楼的中转体系,优化旅客最短中转衔接时间(MCT)。支持主枢纽运营人立足上海打造航空运输超级承运人,加大运力投放,构建“六进六出”航班波,提升中转规模和联运效率。打造高品质机场服务标杆,构建智能化、精细化机场服务生态。提升长三角异地航站楼功能,加大旅客空铁、空巴联运产品开发力度。加强航空与文旅等产业合作,促进航空运输服务模式升级。

(七)推动航空物流高质量发展

优化浦东国际机场货运设施布局,实现西货运区智能货站规模化运营。提高货运航线网络全球通达性,强化与海外货运枢纽的中转联运协作。支持航空公司、物流集成商加大在上海枢纽的全货机运力投入,推动全货机和客机腹舱通达性互补、运力共享、高效衔接。吸引物流集成商、跨境电商平台等依托枢纽机场设立总部或分拨中心,打造货物集散、存储、分拨、转运等功能。支持航空物流企业拓展跨境电商、生鲜冷链、先进制造等高增长高附加值市场。做强航空货运中转功能,优化推广“空侧直通”监管模式,推动浦东国际机场、虹桥国际机场间货物转运模式创新。因地制宜

拓展前置货站,推动航空口岸货物监管和安保“关口前移”,构建卡车航班网络。

(八)打造现代化空管保障体系

优化长三角地区高空航线,推进京沪、沪蓉、沪广主轴航路建设,积极争取增加干线路网资源供给。深化上海地区空域精细化管理改革试点,推动上海进近管制区空域结构、航路结构和走向优化,争取增加枢纽进出端口数量,实现浦东国际机场、虹桥国际机场高峰小时容量有序扩容。建设华东地区(上海)空中交通管制能力提升工程、虹桥地区空管保障提升工程、浦东国际机场四期扩建空管工程。结合南通新机场建设推进配套空管工程,开展浦东国际机场、虹桥国际机场、南通新机场进离场航线规划和飞行程序优化设计。开展虹桥国际机场近距跑道运行模式优化试点。自主研发航空气象服务系统,发挥上海地区航空气象服务共同体作用,保障航空枢纽安全高效运行。

四、聚焦补齐短板,提升高端航运服务能级

(九)提升航运保险全球服务水平

做实做强航运保险运营中心,发展航运保险经纪、保险公估等第三方服务,完善航运保险生态体系。加强航运再保险要素集聚,支持绿色航运保险共同体、国产商用飞机海外机队保险联合体扩大业务承接,探索新型风险转移产品,拓展全球检验人服务网络。鼓励保险公司聚焦新型船舶、飞机全产业链等领域的风险保障需求,开发专业化、定制化保险产品。推动航运保险与海关、海事等

跨领域数据对接,提升风险识别、精准定价和风险减量服务能力。针对新能源船舶、大飞机等重点领域制定示范性保险协会条款,探索在新型风险领域建立行业标准规范。提升我国船东互保组织承保能力和信誉担保国际认可度,进一步融入国际航运保险市场体系。

(十)促进航运融资和结算便利化

大力发展飞机、船舶及核心部件等融资业务,支持符合条件的银行提供跨境、离岸银团贷款,支持符合条件的融资租赁公司(含金融租赁)设立特殊目的公司(SPV)开展租赁业务,提高临港新片区融资租赁一站式平台服务水平。支持航运企业对接多层次资本市场,探索设立产业基金,拓展融资渠道与模式。支持金融机构通过电子单证上链存证和交叉匹配,为航运贸易企业开展结算、融资、保险等提供辅助验证。支持符合条件的航运企业设立全球或区域资金管理中心,便利境内外资金在岸集中管理使用。提升人民币跨境使用便利度和收付效率,引导航运产业链企业优先使用人民币计价或结算。

(十一)推进航运法律服务能力提升

完善临时仲裁制度规则和配套服务措施,推进临时仲裁在航运保险等重点领域的运用。加强海事、航空专业仲裁工作平台建设,鼓励开展电子提单、多式联运“一单制”等新兴领域仲裁实践。发挥上海航运法律共同体作用,引导和支持各类航运经营主体在依法约定纠纷解决方式时,选择上海仲裁机构、调解组织或者以上

海为仲裁地解决争议。制定和推介航运领域标准合同示范文本，为航运经营主体提供法律风险防范和争议解决指引。用好法律服务领域对外开放政策，吸引境外知名航运法律服务机构集聚上海。支持仲裁机构、律师事务所等设立境外分支机构或服务网络，为航运相关企业海外活动提供法律风险防范和争议解决服务。提升航运公证服务便利性，组建“一站式”跨境公证认证平台。推动成立海事司法鉴定中心。

(十二)发展航运交易和信息咨询服务

建设行业领先的国际化航运交易平台，提供船舶、航空资产交易“一站式”服务。维护航运指数期货市场平稳运行，扎实做好标的指数风险防控，加强产业客户培育，探索航运指数期货新品种开发。依托上海地方碳市场积累航运、航空碳排放交易经验，有序扩大航运企业参与碳交易的范围。深耕“上海航运指数”品牌，打造具有国际影响力的航运指数供应商。支持航运智库加强品牌建设和交流合作，做强全球航运智库联盟。

五、发展新质生产力，推进航运中心数字智能绿色转型

(十三)推进航运业务数字化转型

支持航运科技企业打造创新平台，提升航运贸易区块链网络航运业务共性服务能力，打造航运数字科技新生态。基于航运贸易区块链网络基础设施底座，实现跨主体数据可信共享，构建长江经济带多式联运分布式协同数据链，升级国际集装箱运输服务等功能性平台，推动电子换单放货、电子提单、多式联运等应用扩围

提质放量,加强与金融、法律等领域的数据对接。深化“空运通”平台建设,加强与中国(上海)国际贸易单一窗口的对接,推动监管单位与空运企业信息联通、业务协同,推动跨境电商空运敏感货物全链路数据流通。支持航运科技企业、科研机构构建航运业大模型,鼓励多元主体共同建设航运高质量数据集。

(十四)打造枢纽智慧运营标杆

打造智慧港口升级版,结合码头建设项目更新应用自动化码头技术,推进传统码头自动化、智能化改造。持续推进洋山港智能重卡示范运营,探索商业化运营模式。建设长江口智慧航道与智慧航保示范区。全面推进内河智慧航道建设,建成航道感知、航道通信、电子航道图等统一数字底座。贯彻全机场管理理念,构建全域数据开放共享生态,打造全球智慧机场标杆。建设浦东国际机场高级场面活动引导与控制系统(A-SMGCS),推广虹桥国际机场航空5G机场场面宽带移动通信系统应用。

(十五)促进能源结构优化调整

探索国际航运绿色发展路径,支持氢、氨、电、二甲醚等绿色能源(燃料)动力船舶试点应用。提升船用液化天然气、甲醇、生物燃料存储和加注能力,统筹设置船舶燃料加注和海事服务锚地。推广电池、甲醇动力等新能源和清洁能源船舶在内河场景的应用,推动燃料加注及充换电设施建设。稳妥推进“绿色航运走廊”建设。加强港口电力供应保障,以集装箱船舶、始发港邮轮为重点,提高岸电使用率。推动港口、机场新增或更新的非道路移动机械使用

新能源和清洁能源替代产品。提升机场可再生能源使用占比,建设可持续航空燃料加注能力。

(十六)加强航运碳排放和污染治理

发挥上海海事局船舶能效管理中心作用,实施国际航行船舶碳强度管理。加强中国船舶油污损害赔偿事务中心能力建设,提升事故损害应对能力及理赔效率。完善航空、水运业碳排放核算方法,研究制定使用绿色燃料及碳捕集利用与封存等技术的碳排放核算方法。面向绿色燃料加注作业应急需求,加强上海港船舶污染应急能力建设。完善“船、港、城”一体化船舶污染治理体系,提升长三角区域船舶和港口污染联防联控水平。引导老旧高污染、高耗能船舶和机场、港口内不符合排放标准的非道路移动机械加快退出市场。提升机场环境治理水平,优化机场水域环境,建设噪声污染控制体系,打造“无废机场”。

六、推进融通共链,构建新型航运产业体系

(十七)优化航运产业空间布局

建设特色鲜明、各具优势的航运服务集聚区。洋山—临港地区推进航运业更高水平开放,打造航运改革创新示范高地。外高桥地区深化区港联动,建设高能级国际采购配送分拨中心,布局邮轮特色产业。陆家嘴—世博地区深化航运产业空间载体与公共服务平台建设,打造国际航运中心核心区。北外滩地区发展航运总部经济、邮轮经济和高端航运服务,建设国际航运融合创新功能区。吴淞口地区深化中国邮轮旅游发展示范区建设,打造亚太领

先邮轮母港和邮轮运营总部基地。浦东国际机场及周边地区着力打造国际航空城,集成航空运输、航空制造、商旅文展复合功能,建设航空产业集聚高地。聚焦虹桥临空经济示范区提质升级,建设航空企业总部基地、高端临空服务业集聚区和长三角低空经济总部集聚区。

(十八)建设航运绿色燃料加注和交易中心

建设内外并重、多元并举、成本可控的资源供应体系,推进液化天然气站线扩建和绿色甲醇制备项目,支持市内企业跨省布局绿色燃料生产基地。利用现有液化天然气储存能力和码头资源,合理布局绿色燃料储运加注设施。打造船用绿色燃料加注服务平台,提供采购、加注、结算等“一站式”服务。建设航运绿色燃料现货交易市场,研究开发绿色燃料价格指数。积极参与我国自主的国际航运可持续燃料认证体系建设。聚焦“制储输用”全产业链核心技术,推动装备国产化和成果转化应用。

(十九)促进船舶和港口装备制造高质量发展

实施低碳、零碳船舶产品专项工程,加强船载碳捕集技术和无人船艇、智能船舶技术研发,支持开展定点航线有条件自主航行试运营。提升船舶海工修造业智能化水平,加快建成长兴岛世界级现代化造船基地。提升港口装备制造对智慧港口全产业链的服务能力,拓展海外多元市场,加强国际标准规则输出。支持港航企业 and 专业机构合作建设航运专业技术创新平台和创新联合体,提升航运产品和系统的研发设计、认证服务能力。

(二十)建设亚太邮轮经济中心

建设高水平邮轮运营中心,打造具有国际竞争力的本土邮轮运营品牌,吸引邮轮跨国公司地区总部。建设亚太邮轮旅游枢纽港,鼓励设置层次丰富、特色鲜明的邮轮航线体系,吸引访问港邮轮挂靠,推动内河游轮旅游高质量发展。提升邮轮旅游度假区能级,优化邮轮目的地功能和环境,打造中国邮轮入境旅游第一站。完善邮轮综合配套服务,优化口岸出入境免税店布局,建设国际邮轮物资补给基地。建设大型邮轮总装建造和维修保养改造基地,形成国际主流大型邮轮船型建造能力,培育本土邮轮配套供应链,发展邮轮维修改装业务。

(二十一)发展现代民用航空产业

以大飞机总装制造为龙头,吸引产业链重点环节、关键零部件研发生产企业落地,联动长三角建设国家先进制造业集群。拓展国产民用飞机应用场景和运营规模,推进国产民用飞机“走出去”。依托浦东国际航空城和虹桥临空经济示范区,集成飞机保税维修与改装、航空租赁与融资、航材管理与贸易、航空会展与培训等航空服务功能。依托东方枢纽上海东站和国际商务合作区,打造高度便利的国际商务交流合作平台。鼓励低空飞行在海事智能监管、港区环境监测、锚地物资配送等场景的探索应用。

七、全面深化改革,营造一流航运发展环境

(二十二)提升口岸服务水平

对标世界银行营商环境成熟度评估体系,加强通关便利政策

供给,深化智慧口岸建设,规范进出口环节口岸收费,强化航空口岸7×24小时通关保障。积极争取移民管理创新政策在上海先行先试,提升邮轮和航空口岸外籍人员出入境便利化水平。

(二十三)完善司法保障体系

强化国际法与国内法的有效衔接,促进海事、航空纠纷多元化解,完善司法部门与仲裁机构案件委托调解机制。发挥海事审判精品案例的规范引导作用,服务对接绿色航运、新型跨境物流等新业态发展。加强数字海事法院建设,提高海事诉讼便利度。

(二十四)优化人才发展环境

实施高端航运人才“海聚”行动,推动项目引才和平台聚才。推进产学研合作,培养应用型、复合型、创新型航运人才。建设高级航海人才培养基地,加强邮轮船员队伍建设。探索建立跨部门参与的船员权益保障机制。完善航运人才“一站式”公共服务平台功能,提供安居、医疗等配套生活保障。

(二十五)发挥产业政策引导作用

优化专项扶持政策,促进航运集疏运结构优化,支撑航空枢纽建设,发挥对航运服务功能拓展、数智低碳新技术应用、国际海事规则制定等的支持引导作用。发挥市战略性新兴产业发展、促进产业高质量发展等专项资金引导作用,推动现代航运服务业与先进制造业融合,助力打造高端航运产业集群。

(二十六)强化国际交流合作机制

高质量举办北外滩国际航运论坛、中国国际海事会展等活动,

鼓励航运服务集聚区打造特色鲜明的航运活动品牌。支持航运产业链企业抱团出海,共同开拓国际市场。支持航运专业组织机构发展,争取国际航运组织在沪设立分支机构。支持航运保险机构和协会参与国际海上保险联盟(IUMI)事务,鼓励航运专业机构参与国际海事技术规则 and 标准制定。推动上海中国航海博物馆功能升级,支持航运文化场馆国际合作。

八、保障措施

加强国际航运中心与国际经济、金融、贸易、科技创新中心协同发展。深化部市共建国际航运中心合作机制,共同推动航运中心重大改革、重大项目、重大政策落地。深入构建长三角区域一体化治理体系,促进长三角世界级港口群、机场群规划监管协同、投资运营合作、信息高效互通。跟踪国际经贸发展和地缘政治动向,加强行业风险应对能力建设。定期开展上海国际航运中心建设情况评估,跟踪规划实施效果。

抄送: 市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2026 年 7 月 20 日印发
