

# 上海市人民政府颁布 《关于促进本市邮轮经济深化发展的若干意见》



上海加快建设国际一流邮轮港,促进邮轮产业链全面发展。(摄影:殷淑荣)

10月初,上海市人民政府办公厅印发了《关于促进本市邮轮经济深化发展的若干意见》,全文如下:

邮轮经济是以邮轮旅游为驱动,涵盖邮轮运营、港口服务、邮轮修造、船舶供给、跨境消费等领域的综合产业集群,是现代服务业和先进制造业最具活力的组成部分之一。近年来,上海邮轮旅游快速发展,邮轮港口设施和服务不断完善,邮轮相关产业发展初显成效。为建设国际一流邮轮港,促进邮轮全产业链发展,打造上海邮轮经济升级版,助力提升本市城市能级和核心竞争力,现就促进本市邮轮经济深化发展提出若干意见如下:

## 一、总体要求

深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,面向全球、面向未来,按照上海建设“五个中心”和打响“四大品牌”的总体要求,对标国际最高标准、最好水平,以推动高质量发展、创造高品质生活为导向,以服务“一带一路”倡议、长江经济带和长三角一体化国家战略为契机,以全面深化改革、扩大开放为推动力,以提升邮轮港口服务能级、深化邮轮旅游供给侧改革、推动邮轮产业链延伸为主线,着力优化营商环境,着力丰富产品供给,着力提升品牌品质,着力挖掘产业潜力,全面融入全球邮轮经济分工合作,全力打造上海邮轮经济新高地。

## 二、发展目标

到2022年,本市邮轮市场规模进一步扩大,邮轮港功能进一步提升,接待量位居全球前三,跻身世界邮轮港口第一方阵,初步形成引领长三角一体化发展的邮轮经济产业链。

——邮轮港及配套基础设施进一步完善,年停靠母港和访问港邮轮500艘次以上,接待出入境游客400万人次以上,境外邮轮游客比例明显提升。

——培育一批本土邮轮企业,亚太邮轮企业总部基地初具规模,建成覆盖亚洲市场的邮轮船供物资分拨中心,初步掌握大型邮轮设计制造技术和管理能力。

——建立健全邮轮产业相关政策体系,打造中国邮轮旅游发展示范区,实现与中国(上海)自由贸易试验区的协同创新。

到2035年,建成国际一流邮轮港,本市邮轮旅游服务达到国际一流水准,形成完备的邮轮经济产业链,全面掌握大型豪华邮轮设计建造技术和运营管理能力,邮轮产业占全市生产总值的比重显著提升,成为亚太邮轮企业总部基地和具有全球影响力的邮轮经济中心之一。

## 三、重点任务

### (一)建设国际一流邮轮港口

对标国际一流邮轮港口,全面提升服务管理水平,建立健全适合邮轮靠泊通行和邮轮旅客通关出行的管理体系,持续优化相关配套设施和应急保障机制。

1. 统筹邮轮港口功能布局。统筹上海“两主一备”邮轮港口发展。吴淞口国际邮轮港着力打造国际一流邮轮母港,不断完善母港功能;上海港国际客运中心重点发展访问港和高端邮轮服务业,促进邮轮、游艇、游船联动发展;完善外高桥邮轮备用码头的软硬件设施,确保发挥应急备用功能。

2. 提升邮轮靠泊通行能力。实施邮轮通行“五优先”工作机制,确立符合国际惯例的邮轮优先通行规则。争取实现长江口深水航道大型邮轮等超宽船“双向通行”常态化,研究扩大适用范围;加快推进南槽航道整治工程,全面提升长江口航道通行能力。建立健全符合邮轮运营保障需求的引航服务和口岸单位查验随船制度,完善特殊天气情况下邮轮适航规则和通行保障机制。

3. 优化口岸和出入境管理。加强邮轮口岸各部门协作,不断完善邮轮“单一窗口”建设。全面实施混合验放通关模式,积极探索应用人脸识别等先进技术,提升游客通关效率。继续探索邮轮便利化签证政策,将144小时过境免签的适用范围向国内其他旅游目的地拓展,积极争取扩大国际邮轮旅游团15天入境免签的适用范围;实施互联网预申报、入境卡电子化等便利化措施。深化邮轮口岸诚信管理体系,推进“信用惠民”政策在邮轮旅游中的广泛应用。

4. 完善港口配套基础设施。将邮轮港纳入全市综合交通规划体系,建设国际邮轮客运交通枢纽,完善港区及周边交通基础设施,优化交通组织,实现邮轮港与轨道交通、机场、铁路等公共交通之间的便捷连

接。支持在邮轮港周边区域打造港城联动、商旅文结合的配套服务设施。提升邮轮废弃物处置保障能力,加强岸电使用的制度建设,建设“绿色”邮轮港。系统提升邮轮港口卫生管理水平,积极创建“国际卫生港”。加强邮轮港口标准化建设,积极参与全国和亚洲邮轮港口服务标准制定。

5. 建立健全应急管理机制。落实上海国际邮轮应急保障常态化工作机制,制定市级层面的应急总预案和各应急单元专项预案,确保应急救援体系高效运作。加强邮轮运营保障能力建设,进一步提高对大雾大风等灾害天气的监测、预报和预警能力。进一步落实邮轮公司运营安全、旅行社旅游安全的主体责任,督促其完善各类应急预案,经常开展应急演练,切实提高应急处置能力。

### (二)全面提升邮轮旅游品质

围绕创造高品质生活、满足多样化需求,不断丰富创新邮轮旅游产品,切实规范邮轮旅游市场,吸引更多入境游客,打造具有全球影响力的邮轮旅游目的地。

1. 丰富邮轮旅游产品供给。积极争取邮轮“多点挂靠”政策常态化实施和审批流程简化,开发上海始发的多港挂靠邮轮航线。与境外港口城市合作推动互为母港或多母港航线发展,吸引更多访问港客源。争取有条件地开放无目的地邮轮航线。推动发展“飞机+邮轮”“高铁+邮轮”“邮轮+内河游轮”,积极发展空海、海陆、江海联运旅游产品。吸引独具特色的主题邮轮在上海运营,支持邮轮公司组织运营具有中国文化特点的邮轮主题航次,鼓励中国文化演出团体、演艺项目、艺术品等在邮轮上展演展销。

2. 加快邮轮旅游目的地建设。鼓励上海中国邮轮旅游发展实验区打造A级景区,实现港口和城区景观一体化发展。推动邮轮旅游和全域旅游协同发展,加强特色产品和精品线路设计,实现邮轮旅游与本市优质旅游资源联动。加大上海作为邮轮旅游目的地的宣传推广力度,充分发挥过境免签和国际邮轮旅游团入境免签等政策的便利性,吸引更多境外游客来上海搭乘邮轮。探索对组织国际游客入境旅游的邮轮公司及境外旅行社的奖励机制,促进邮轮入境游市场的发展。

3. 创新邮轮旅游产品销售模式。深化邮轮船票制度试点,实施“凭票进港、凭票登船”,搭建统一的邮轮公共信息服务平台,形成可向全国复制推广的经验。鼓励邮轮公司及销售代理机构积极探索直销、零售等分销模式,允许邮轮公司在其官方平台销售由其他具备相应资质企业提供的邮轮旅游配套服务产品。探索鼓励外商独资邮轮企业申请出境游资质的政策。鼓励邮轮公司及代理机构开发内地邮轮旅游客源市场,建立邮轮与航空、铁路、省际巴士等联程联动机制,为游客提供更多便利。

4. 切实规范邮轮旅游市场。落实政府监管部门、邮轮公司、销售代理机构、游客等相关主体责任。建立健全各部门联合会商执法机制,联合打击市场不正当竞争和侵害消费者权益的行为。将邮轮旅游产品销售纳入上海市旅游行业管理与诚信建设系统。引导邮轮公司和销售代理机构自觉

规范市场行为,提升服务品质,保障游客权益。大力宣传《中国公民旅游文明行为公约》,引导游客自觉履行邮轮旅游合同,主动遵守目的地法律法规和船上礼仪。建立畅通的邮轮游客维权渠道,切实维护游客合法权益。针对游客不良行为,依法建立相应的惩戒机制。

5. 提升邮轮旅游的国际影响力。加大对邮轮特色品牌活动的扶持力度,进一步提升上海邮轮旅游节等活动的影响力。发挥上海在亚太邮轮市场的资源优势,争取亚太邮轮大会等规格国际邮轮会议常驻上海。支持建立亚洲邮轮港口城市联盟,推动亚洲邮轮港口城市的合作交流。加强邮轮市场宣传推广力度,依托国内外旅游推介会、展览会等活动平台,积极推介上海邮轮旅游产品,鼓励邮轮公司、旅行社等与各类公共渠道平台合作开展邮轮产品和邮轮文化宣传。

### (三)战略布局邮轮经济全产业链

发挥上海邮轮港口和相关产业资源优势,积极拓展邮轮经济产业链,支持邮轮运营管理、制造维修、物资供应、中介服务等相关产业在沪发展,抢占邮轮经济发展先机。

1. 打造邮轮企业总部基地。研究引进邮轮企业总部的便利化政策及激励措施,吸引国际邮轮公司总部或地区总部落户上海。做实上海市邮轮旅游服务贸易示范基地,吸引邮轮服务配套企业集聚发展。

2. 培育支持本土邮轮企业发展。积极向国家有关部门争取出台支持邮轮品牌发展的专项政策,对本土企业以购置、租赁、制造等方式组建本土邮轮船队给予低息贴息及相关税费优惠政策的支持。争取放宽本土邮轮品牌的船员国籍限制。优先支持本土邮轮企业运营近海航线。

3. 支持国产大型邮轮制造。将邮轮制造列入“上海制造”重大产业布局,并推动上升为国家战略。制定上海大型邮轮制造行动计划,统筹全市产业资源和配套政策,优化产业空间布局和区域定位,加强对邮轮设计制造核心技术的攻关,不断提升邮轮制造国产化能力,力争2023年首艘国产大型邮轮交付使用。引导和鼓励各类市场主体参与邮轮研发、设计及制造服务,支持与国内外船舶制造科研院所、企业等联合开展邮轮设计制造技术攻关和成果转化。

4. 发展邮轮修造配套产业。支持宝山邮轮配套产业园、外高桥造船基地等建设邮轮修造产业基地及配套园区,培育设备、零部件、材料等领域的本土配套企业,吸引为邮轮制造提供各类配套产品和服务的境内外企业入驻,构建多层次的产业生态。推进国内外邮轮相关协会组织、科研院所、检测认证平台、交易服务机构等功能性平台集聚,提升综合配套服务能力。

5. 建设邮轮船供物资分拨中心。搭建邮轮船供物资平台,推动出口监管仓建设;探索建立针对邮轮船供物资的退税制度。支持本地企业积极有序参与邮轮船供,培育一批邮轮船供骨干企业,提升国际邮轮公司本地物资及商品的采购比例。健全国际货柜转运制度,实现国际货柜转运常态化,发展邮轮船供“全球采购、集中配送”模式,吸引邮轮公司在上海建立国际邮轮物

资配送中心。

6. 推动邮轮购物消费升级。抓住中国国际进口博览会机遇,对接“6天+365天”站式交易服务平台,支持邮轮港口配置常年展示、交易、服务等功能。支持邮轮口岸设立出境和进境免税店,研究在邮轮港周边布局免税店或离境退税店。推动线上线下结合,支持搭建全国性邮轮网上商业展示交易平台,打造邮轮跨境购物平台,加快引导境外消费向境内消费转变。

### (四)强化政策支撑和保障

1. 完善工作推进机制。依托上海中国邮轮旅游发展实验区联席会议,发挥对本市邮轮经济全产业链的统筹协调作用,推进邮轮经济发展规划、政策制定、重点项目等重要工作的实施。各有关部门和单位根据职责分工,制定具体工作计划和配套措施,明确时间节点,确保各项任务落实到位。

2. 深入推动“双区联动”。深化上海中国邮轮旅游发展实验区与中国(上海)自由贸易试验区的协同创新,在邮轮经济领域,探索实施新一轮对外开放、贸易便利化、金融创新等政策举措。支持在国际邮轮港率先建设海关政策迭加、资源整合的邮轮监管区。逐步完善以服务邮轮经济为主要特色的海关监管制度,适时在符合条件的区域探索创建海关特殊监管区域。

3. 加大财政金融支持力度。加大本市相关产业资金对邮轮经济发展的扶持力度,将邮轮研发、设计、制造、旅游、运营等重点领域、重点项目列入优先支持范围。争取国家政策性金融机构加强对本市邮轮产业的金融服务,支持建立邮轮产业发展基金。引导保险机构、商业银行等探索针对邮轮产业的金融产品。鼓励邮轮领域创新创业,吸引更多社会资本参与邮轮产业投资。

4. 推动长三角邮轮经济一体化。依托长三角旅游、交通、产业等合作机制,促进长三角邮轮经济协同发展。充分发挥上海邮轮母港的引领作用,与连云港、舟山等共同探索区域邮轮组合母港建设、运营和管理。推动建立长三角邮轮旅游服务联盟,促进长三角旅行社与邮轮公司、港口的对接,规划覆盖长三角的景点旅游线路,扩大省际邮轮直通车覆盖范围。加强长三角邮轮市场监管联动,建立健全应急处置协调机制,构建长三角邮轮旅游守信联合激励和失信联合惩戒机制。

5. 加强邮轮经济统计和研究。研究构建科学的邮轮产业统计指标体系,全面反映邮轮产业规模、增加值和经济贡献度。组建上海国际邮轮学会,支持国内外研究机构开展邮轮经济课题研究,定期发布《中国邮轮产业发展报告》。加强国内外邮轮旅游产品价格指数研究,并制定相应的邮轮旅游消费引导策略。

6. 强化邮轮人才体系支撑。支持高校优化邮轮相关课程设置,与邮轮港口、邮轮企业等共建实训基地,提升专业人才培养质量。加强邮轮旅游从业人员培训,将邮轮职业培训项目纳入本市职业技能培训补贴范围。建立国际邮轮专家资源库平台,以相互挂职、结对共建等方式,促进邮轮高层次人才的交流。

## 专家建言

# 上海要做发展中国邮轮经济的领跑者

■ 上海现代服务业联合会副会长兼邮轮经济服务专业委员会主任 孙卫国



孙卫国

经过十余年的发展,中国邮轮产业方兴未艾、风声水起,世界著名邮轮公司纷纷云集太平洋西岸,在上海创造了世界第四、亚洲第一邮轮母港客源市场的奇迹。与此同时,中国一万八千公里海岸线

的10多个沿海城市都充分发挥深水码头的优势,大兴土木建设高标准、高水平的邮轮码头,不少城市都在努力打造国际邮轮母港。

众所周知,邮轮产业的发展会带动制

造、服务、旅游、商业及金融等数十条产业链的蓬勃兴起。显而易见,邮轮母港的对于一个城市经济拉动的作用更具综合性。中国现代邮轮业崛起于本世纪初的上海,在前十余年中上海始终是国际邮轮发展的领跑者。但是,领跑者并不是一劳永逸的,因为我国邮轮经济的发展又迎来了一个新的浪潮,不少沿海地区将这一产业作为拉动经济发展的新动力。上海要当好中国邮轮经济领跑者,更应该是“敢为天下先”的探索者,不进则退,我们的目标就是要建设上海国际一流、亚洲第一邮轮母港。

当前,四个问题必须引起我们高度重视:

一、始发港与到访港的作用要相得益彰。上海地处长三角地区,经济发达、客源丰富,十年中吴淞港出入境旅客数量以及邮轮公司业绩出现井喷的增长,世界第四、亚洲第一的美誉由此而来。然而,到上海靠泊的邮轮,入境的国际游客与吴淞出境的国内游客数量形成了极大的反差,使邮轮母港的资源得不到充分发挥,这与上海作为国际化大都市繁荣繁华的旅游环境不相匹配。要建设世界一流的邮轮母港一其中重要标志,是要吸引更多的国际邮轮靠泊上海港,使更多的国际游客乘坐邮轮游览、欣赏、喜欢上海这个国际大都市,更为重要的是要让远方的客人把钱

留下来。遗憾的是,这里的潜力远远没有得到充分挖掘,上海应该开发更多旅游文化产品,优化上海的旅行环境。与国外邮轮公司合作开发更多的高端邮轮航线并到访上海。

二、上海品牌的优势在邮轮产业链上要充分体现。上海制造、上海服务、上海购物和上海文化的资源丰富、潜力无限,可是在邮轮产业链上却难以涉足,就连最起码的船供补给也十分有限,既浪费了上海独特的资源和优势,更使上海的发展失去了一个大市场而令人惋惜。从这个意义上讲,邮轮客源市场的亚洲第一并不是邮轮经济发展的亚洲第一,与世界一流的母港相差甚远。邮轮旅游是集吃住行娱购为一体的旅游综合产品,而邮轮的制造业更是集科技、资金、劳动力密集的行业,对产业经济拉动的作用更广泛。上海完全有这个能力、资源和基础实现这个目标,必须拆除围墙、放开手脚、聚焦发展,才有望将邮轮经济与邮轮客源增长同步得到发展;

三、服务于邮轮经济发展的法律、法规和政策要健康发展。前十年邮轮风起云涌的发展,是一部开放倒逼改革的历史史篇,而在后十年开创邮轮新时期,更要以推动改革、完善法现、健全机制以加快开放步伐。大家都说发展本土邮轮经济,我的看法要有开放的视野而不是封闭的、要有

改革的思路而不是保守的、要有长远的眼光而不是短浅的。只有将政策配套、资源配置通过市场机制整合起来,使我国邮轮经济发展得到法律保障、机制保障和政策扶持;

四、邮轮经济持续发展要依靠要素市场的建立和完善。我们在发展上海国际航运中心时特别强调,上海航运要素市场的建立比深水港集装箱码头更为重要。这就是“航运企业成群、航运要素成市、航运产业成链”,其中航运要素集聚是关键,邮轮经济的发展同样如此。上海要建设世界级的邮轮母港,我们为邮轮企业和游客提供的法律产品、信息服务、保险租赁、中介咨询、培训认证等必须参照国际标准。伦敦是国际航运中心、迈阿密是世界邮轮中心,不仅航运与邮轮企业集聚,更重要的是为航运和邮轮企业服务的要素市场和服务业配套,我们与国际水准相比差距明显,这正是我们发展国际一流邮轮母港的最大软肋。

中国的邮轮经济经过了十余年高速发展后,邮轮市场进入了稳步推进阶段,兄弟省市港口的邮轮业兴起也将对上海的客源分流的影响。在这关键时期,我们要居安思危,加快步伐盘整梳理。我们相信,通过我们的努力,在不远的将来上海建设成为国际一流产生、亚洲第一邮轮母港必定会梦想成真。