

# 上海国际航运中心转型升级视阈下自贸区法治航道建设路径研究

詹雅芳\*

(上海海事大学 法学院, 上海, 201306)

**摘要:** 在上海国际航运中心向陆海统筹型、智慧型、服务功能型、绿色型、高效安全型的国际航运中心转型升级过程中, 其给上海自贸区航道发展带来了巨大的贸易量以及通航船舶数量增多、航道拥堵、通航速度变慢、航道管理局面复杂、混乱等不同的机遇与挑战。为保障上海港航道畅通高效安全, 保障上海港航道发展与上海国际航运中心转型升级相适应, 可从航道治理的制度政策、主体、治理模式、治理能力、执行与监督五大方面展开, 探索上海港自贸区法治航道之路径, 建设成以智慧、绿色、高效、共赢为核心理念的多元主体合作共治的法治航道。

**关键词:** 国际航运中心; 法治; 航道; 自贸区

---

\*作者简介: 詹雅芳(1996/07-), 女, 福建莆田人, 上海海事大学法学院硕士研究生, 研究方向海商法, 联系方式: 17706027964; 邮箱 1164371828@qq.com.

## 引言

上海自贸区发展是国家发展的一项重大战略任务，是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，将被打造为更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区，在推进中国全方位高水平开放等重大战略任务中承担着特殊使命。<sup>①</sup>上海自贸区进港航道作为进出上海港的重要航道，是上海国际航运中心的重要组成部分。在《上海航运中心建设“十四五”规划》（简称《规划》）要求下，未来，上海国际航运中心将向陆海统筹型、智慧型、服务功能型、绿色型、高效便捷安全型国际航运中心转型升级。然则，在国际航运中心转型升级下，其必将伴随着因各项政策因素等便利优势而带来的港口货运量大幅增加、船舶大型化、专业化、通航船舶往来频繁密集、航道疏通压力大等现象与困境。尤其在未有良好航道管理治理体系下，面对激增的港口货运量与船舶大型化、专业化等时，难以有效疏通航道交通，与陆路运输统筹协调，降低运输效率，窒碍航运发展。因此，为确保上海国际航运中心成功转型升级，应积极发展航道建设，通过航道加深加宽等技术修建，以便于应对未来船舶的大型化、专业化发展；通过建立良好的航道治理体系，以便有序疏通航道，提高航道通航效率。其中，航道治理是关键，法治航道建设又是航道治理之核心。严明、公正、高效的法治航道是航道治理、建设之坚实保障。在上海国际航运中心转型升级视阈下，以上海自贸区航道治理为肇始，积极探索上海自贸区法治航道建设之路径是题中应有之义。

## 一、上海国际航运中心转型升级之义

纵观世界国际航运中心的形成与发展，是港口“硬实力”与航运服务“软实力”互为推动发展的过程。目前，截止 2021 年，作为世界上最大的集装箱港口“上海港”，在《2021 年新华·波罗的海国际航运中心发展指数报告》中显示，上海再度跻身国际航运中心排名第三位，仅次于新加坡和伦敦。<sup>②</sup>在疫情反复，货物滞港、运力告急、突发不断，全球航运苦不堪言之下，上海国际航运中心仍得以逆势上

---

<sup>①</sup> 周春成.上海自贸区临港新城港区进港航道航标配布和使用要点[J].航海技术.2020,(05).

<sup>②</sup>访问网址:

[https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art\\_id=13060300931109977386&item\\_id=13060300931109977386&study\\_style\\_id=feeds\\_default&pid=&ptype=-1&source=share&share\\_to=wx\\_single](https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=13060300931109977386&item_id=13060300931109977386&study_style_id=feeds_default&pid=&ptype=-1&source=share&share_to=wx_single)

扬,稳步提升,得益于上海港集装箱吞吐量、港口连接度分别连续 11 年和 10 年保持全球首位;长江沿线集装箱江海联运实现信息共享和业务协同,集装箱水水中转比例达 51.6%,国际中转比例达 12.3%;以及空港通达性亚洲领先、航运保险市规模居前等“硬实力”的发展。<sup>③</sup>然则,相较于伦敦、新加坡等传统国际航运中心相比,上海国际航运中心之建设仍相距较远。其原因在于“硬实力”的发展虽为上海国际航运中心建设打下坚实基础,但航运经纪、航运保险、海事仲裁、航道法治等“软实力”之滞后却阻碍上海国际航运中心的进一步发展。是故,为促进上海国际航运中心的发展,应当以“硬实力”发展为基础,推动航运服务“软实力”共同发展。《上海国际航运中心建设“十四五”规划》明确要求,在未来,上海国际航运中心应建成便捷高效、功能完备、开放融合、绿色智慧、保障有力的世界一流国际航运中心。即上海国际航运中心应向陆海统筹型、智慧型、服务功能型、绿色型、高效安全型的国际航运中心转型升级。

### (一) 陆海统筹型的国际航运中心

陆海统筹源自于陆海一体化的思想<sup>④</sup>,其要求将沿海地区、内陆、海洋三者紧密相连,促进陆地经济系统与海洋经济系统协同发展。<sup>⑤</sup>其中,多式联运体系发展既是推动陆海统筹发展的重要策略之一,也是国际航运中心转型升级之重要内容。以发展多式联运体系为契机,转变原有陆海发展方式,推进陆海双向互动,是推进上海国际航运中心转型升级,加快建设海洋强国之必然。

### (二) 智慧型的国际航运中心

建设智慧型航运中心,要求上海国际航运中心提升智能港口技术与系统集成能力,推广自动化码头技术,深化集装箱江海联运公共信息平台建设,推动区块链技术在航运领域的发展等。其中,上海洋山港四期自动化码头应用 F5G 技术,从以前 13 分钟抓取 1 个集装箱,到 4 分钟抓取 10 个集装箱,其效率的大幅提高是数字化赋能航运之初阶体现。<sup>⑥</sup>未来上海港将为构建新一代航运中心信息大动

---

<sup>③</sup>访问网址:

[https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art\\_id=13060300931109977386&item\\_id=13060300931109977386&study\\_style\\_id=feeds\\_default&pid=&ptype=-1&source=share&share\\_to=wx\\_single](https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=13060300931109977386&item_id=13060300931109977386&study_style_id=feeds_default&pid=&ptype=-1&source=share&share_to=wx_single)

<sup>④</sup> 刘明.陆海统筹与中国特色海洋强国之路[D].北京:中共中央党校,2014.

<sup>⑤</sup> 姚鹏,吕佳伦.陆海统筹战略的理论体系构建与空间优化路径分析[J].江淮论坛.2021,(02).

<sup>⑥</sup> 访问网址:

[https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art\\_id=13060300931109977386&item\\_id=13060300931109977386&study\\_style\\_id=feeds\\_default&pid=&ptype=-1&source=share&share\\_to=wx\\_single](https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=13060300931109977386&item_id=13060300931109977386&study_style_id=feeds_default&pid=&ptype=-1&source=share&share_to=wx_single)

脉，为大数据、智能分析等新技术应用创造机遇，实现上海国际航运中心智慧化、数字化。

### （三）服务功能型的国际航运中心

服务功能型国际航运中心，不仅要求上海国际航运中心注重科学技术方面的航运服务，还应注重航运经纪、海事法律与仲裁、航运信息、航运金融等高端航运服务方面的发展。在稳定货物装卸、船舶供应、仓储运输等航运低端产业方面发展的同时，应借助自贸区所带来的发展机遇，充分利用自贸区的优势及好利政策，大力发展航运金融、海事法律与仲裁、信息咨询等高附加值业务，吸引更多国际知名金融机构、国际海事仲裁机构等入驻上海，提高上海国际航运中心服务能级。

### （四）绿色型的国际航运中心

限硫令的实施、脱硫塔技术的改进、LNG 船舶数量的增加等，意味着绿色航运的进一步起航。建设绿色型、环保型的国际航运中心是世界航运发展趋势，是各国可持续发展的必然要求。在上海国际航运中心转型升级过程中，上海国际航运中心围绕节能减排目标已采取行动，积极推广上海港岸电、LNG 集卡、油电混合动力等清洁能源设施的应用，但仅靠单一码头、船舶“达标”并无法实现真正的“绿色”，流动的空气与海洋需要港航形成环保联盟。<sup>⑦</sup>因此，发展绿色航道是建设绿色型上海国际航运中心之重要任务。

### （五）高效安全型的国际航运中心

效率是国际航运中心追求的经济价值目标之一，高效的货物周转率与便捷的通航条件有利于吸纳海内外航运要素资源，巩固国际航运中心地位。安全是国际航运中心稳步发展的重要保障。一个安全型的国际航运中心，有易于资本投资的长期稳定，提高客户粘性，利于国际航运中心的稳健发展。

## 二、上海国际航运中心转型升级与自贸区法治航道之联系

在上海国际航运中心性向陆海统筹型、智慧型、服务功能型、绿色型、高效安全型国际航运中心转型升级过程中，上海自贸区作为上海国际航运中心转型升

---

<sup>⑦</sup> 访问网址：

[https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art\\_id=13060300931109977386&item\\_id=13060300931109977386&study\\_style\\_id=feeds\\_default&pid=&ptype=-1&source=share&share\\_to=wx\\_single](https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=13060300931109977386&item_id=13060300931109977386&study_style_id=feeds_default&pid=&ptype=-1&source=share&share_to=wx_single)

级的“试验田”，上海国际航运中心的转型升级可以充分利用自贸区所享有的优惠政策，进行先行先试，转型升级。如自贸区提出的各项优惠政策进一步加快了通关速度，拓展了保税区的功能，吸引了更多腹地贸易的出口，大大增加了货物贸易的数量，同时保税区的转型升级和沿海捎带试点等政策的推出也进一步提高港口的国际中转能力。<sup>⑧</sup>但是，在自贸区一系列优惠政策所带来的国际航运发展机遇下，如货物运量的增加、通航船舶数量的增加、以及船舶大型化、专业化等，其也带来一定的压力。如为了应对激增的通航船舶数量和新型大型船舶、专业化船舶，航道狭小、不匹配，航道拥堵混乱，通航不便等亟须解决的问题也蜂拥而至，这使得我们不得不重新审视上海港航道的管理与治理等相关问题。众所周知，影响货物通航运输的因素除了船舶的装载能力以及港口装卸货物能力外，还有航道建设。但是，航道建设不仅包括技术上的航道修建问题，还包括航道治理问题。其中，航道的加深加宽修建便于应对未来船舶的大型化发展；航道的治理保障良好的通航能力，使得船舶通航顺利有序。航道修建问题主要依赖于科学技术的发展，当科学技术达到一定水平，航道的修建也将更加趋于合理科学。然而，航道治理问题则涉及制度、管理、手段、执行等多方面问题，其既依赖于自上而下的法律政策指导，也依赖于自下而上的积极参与。

在航道建设治理中，法治是航道治理的核心。严明的法治有利于斩断“利益链”，破除“关系网”，有利于监督航道管理人员认真工作、遵守纪律、维护航道部门工作之廉洁与公正；有利于增强行政相对人之信赖感；有利于促进航道管理之井然有序，推进国家治理能力与治理体系现代化在航道治理中的实现。自贸区的好利政策在推动上海国际航运中心转型升级的同时，加大了上海港航道通航压力。为保障顺利、有序、高效、安全且环保的通航，推动法治航道建设是应有之义。航道修建是国际航运中心“硬实力”的表现之一，法治航道建设则是国际航运中心“软实力”的另一表现。为促进国际航运中心转型升级，应以改革先行区自贸区航道法治为肇始，积极探索自贸区法治航道建设路径。

### 三、自贸区法治航道路径之探索

2014年，我国通过《中华人民共和国航道法》（以下简称《航道法》），

---

<sup>⑧</sup> 张颖杰.自贸区对上海航运中心建设的影响研究[J].新金融.2014,(02).

2015年3月开始实施,至今已有6年多。在《航道法》颁布实施前,我国对于航道保护的法律基础相对薄弱、航道资源保护不力,水运尤其是内河航运发展相对滞后。《航道法》颁布实施后,既填补了航道治理的法律空白,与《铁路法》《公路法》等共同形成了较为完备的综合交通运输法规体系,又为依法治理航道提供了法律依据。然则,“良法”需要得到“善治”才可发挥其真正效用。《航道法》的颁布实施为法治航道打开了新起点,但如何构建法治航道仍面临着许多挑战。以上海国际航运中心转型升级为背景充分利用国际航运中心转型升级的试验田“自贸区”的优势和优惠政策,积极探索法治航道建设之路径,其大致可从制度政策、主体、治理模式、治理能力、执行与监督五大方面展开,建设以智慧、绿色、高效、共赢为核心理念的法治航道。

### (一) 法治航道之航道制度政策的细化完善

探索法治航道之路径,必须要有严明完善的法律规范。在《航道法》颁布之前,航道管理依据的是1987年国务院制定的《航道管理条例》。由于《航道管理条例》颁布于计划经济向市场经济转轨的过程中,致使该条例在本质上不可避免地呈现出鲜明的“管理法”色彩。<sup>⑨</sup>且随着我国社会经济的发展、法治政府的建设和行政体制的不断推进,航运事业与管理早已发生重大变化,以《航道管理条例》为指南标准的航道管理规范在面对新的社会经济形势与体制基础时,已无法满足、无法适应新形势下航道发展的需求,无法规范现实中出现的如:通航条件影响评价、航道保护、航道规划等新问题、新情况,与现代航道事业发展不同步。为推进航道业健康发展,2008年修订了《航道管理条例》,但该修订版在制度设计上仍与1987年《航道管理条例》基本相同,以行政效率为基本导向而忽视航道业本身发展问题。另外,《航道管理条例》作为行政法规,其法律位阶低、约束力弱,实难以有效处理各种新问题、新情况。故,至2014年,为加强航道治理,我国颁布了第一部关于航道治理的法律文件——《航道法》。该法既从法律制度上为航道建设、航道养护等提供保障,又从内容上促进水路运输事业的发展,进一步完善了综合运输体系的构建。

但是,《航道法》作为航道法治的全局性法律文件,其着重于对航道建设、维护、管理的统筹,且从立法技术上来看,航道法的调整对象核心是国家航道与

---

<sup>⑨</sup> 何平.从管理到共治:航道法的理念跃升与制度完善[N].武汉理工大学学报(社会科学版).2018,31(01).

地方航道，对于专用航道并非其着力点，反之，在《航道管理条例》中却多处针对专用航道作出规范。<sup>⑩</sup>因此，即使在实施《航道法》的同时，也应加快推进与《航道法》相配套的航道管理条例与有关规章的立改废释工作，以完善航道治理之法律体系。不同水域其水文条件、航道条件会有所不同，在不抵触上位法《航道法》的原则下，各区域政府各航道部门应当因地制宜地制定与具体航道密切相关的制度政策，以保障该航道的畅通安全高效。上海港航道处于长江三角洲区域，承载着长江三角洲区域巨大货运量，各航道拥挤繁忙难以避免，为高效有序疏通航道运输，其既应遵循《航道法》之规定，又应根据上海港实际情况细化《航道法》之规定，制定与上海港实际通航情况相适应的航道管理条例与规章。当然，因地制宜细化《航道法》，制定相关航道管理条例与规章并不代表各规章制度间碎片独立化，各区域航道与航道之间的制度政策应当有所衔接统一，不能因地理条件等因素产生航道与航道之间的法治壁垒，形成割裂状态。

## （二）法治航道之多元主体共治

探索法治航道之路径，必须明确法治之主体。所谓“法治”，即依法治理，而法之制定源于人民而非政府，故以法治理之主体理应是人民。在法治社会之中，政府不应是唯一的治理主体，法治主体还应包括社会组织乃至个人。十八大以来，中央多次强调要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会管理体制”，其体现了多元共治之理念。<sup>⑪</sup>因此，在发展上海国际航运中心，探索法治航道之路上，多元主体共治才是法治航道的应有之义。

另外，自1987年《航道管理条例》至2008年修订版再到2015年《航道法》的实施，航道治理从一元主体管理到多元主体治理的理念已逐步深入。在1987年与2008年的《航道管理条例》中，其立法宗旨均表述为“为加强航道管理，改善通航条件，保证航道畅通和航行安全，充分发挥水上交通在国民经济和国防建设中的作用，特制定本条例”<sup>⑫</sup>，带有浓厚的“国家分配论”和计划经济色彩，从本质上认为航道只是国家管理经济和国防的工具，<sup>⑬</sup>将大部分航道治理权配置给了行政机关，形成一种政府独立管理航道的一元主体治理模式。然而，在2014年

<sup>⑩</sup> 周辉.论航道法的公物立法框架[N].大连海事大学学报(社会科学版).2011,10(03).

<sup>⑪</sup> 何平.从管理到共治:航道法的理念跃升与制度完善[N].武汉理工大学学报(社会科学版).2018,31(01).

<sup>⑫</sup> 《中华人民共和国航道管理条例》(2008修订)第1条“为加强航道管理,改善通航条件,保证航道畅通和航行安全,充分发挥水上交通在国民经济和国防建设中的作用,特制定本条例。”

<sup>⑬</sup> 何平.从管理到共治:航道法的理念跃升与制度完善[N].武汉理工大学学报(社会科学版).2018,31(01).

《航道法》与 2016 年修正版中，其立法宗旨已更改表述为“为规范和加强航道的规划、建设、养护、保护，保障航道畅通和通航安全，促进水路运输发展，制定本法。”<sup>⑭</sup>，实现了从政府单一管理航道到通过法治规范航道相关主体的重大转变，摒弃了政府航道治理权力配置的中心地位，扩大公众参与度，形成航道事业相关主体相互监督、相互约束的共治治理模式。因此，多元主体共治也是法治航道之必然趋势。

然则，如何实现多元主体共治？一方面，在上海国际航运中心转型升级之法治航道建设道路上，应实现“党、政、企、社、民、媒”六位一体，既需要党与政府的严格依法执行航道管理，又需要企业、社会组织、群众的依法积极配合，通过社会监督、媒体宣传树立法治航道的理念。另一方面，在多元主体共治局面下，应处理好政府与社会群体等多主体之间的关系，厘清各自主体的权限边界，不越界不滥用权利。在上海国际航运中心转型升级过程中，自贸区好利政策的实施易于吸引更多的航运要素资源集聚上海港，造成港口航道通航压力大、航道维护困难麻烦等。此时，作为航道治理主体中的航道通航管理者——行政机关，既应当严格依法制定并实施有效的通航计划和航道养护计划，又应当积极主动接受社会群体的监督，保证工作执行公开公正；作为航道治理主体的航道使用者、参与者——船东、货主等，在既享有监督检举行政机关违法行为权利的同时，又应积极配合行政机关履行其所制定的通航计划与航道养护计划等。实现各行政机关与进出口货代公司、船代公司、船东、货主等多主体协同合作，保障上海港有序高效通航的良好局面。

### （三）法治航道之多元主体合作共赢治理模式的建构

探索法治航道之路径，应构建多元主体合作共赢的治理模式。在法治航道建设过程中，多元主体共治是必然，然而，多元主体共治的局面又势必会牵涉到各方主体之间利益分配与摩擦等问题，不利于法治航道的建设。因此，为减少利益摩擦，建设法治航道，实现多元主体和平共治的局面，构建多元主体合作共赢的治理格局至关重要。

如何构建多元主体合作共赢的治理格局？

首先，应厘清各主体在航道治理体系中的权限边界。利益之享有源于权利之

---

<sup>⑭</sup> 《中华人民共和国航道法》（2016 修改）第 1 条“为规范和加强航道的规划、建设、养护、保护，保障航道畅通和通航安全，促进水路运输发展，制定本法。”

享有，有“权”才有资格享有与之相应的“利益”，权利界定不清，权之利益也将模糊不清。只有厘清各主体在航道治理体系中的权限边界，才可能减少各主体间因权利干涉、越界等行为产生的利益摩擦，才可能为多元主体的合作提供稳定基础。作为主要的航道管理者之一——行政机关，在内部，因存在多个航道管理部门，且各部门权限边界往往不明晰，致使在航道水域管理上，时常会出现有利大家都要管，无利难管互相推等多部门交叉管理、混乱管理的局面。<sup>⑤</sup>在外部，行政机关作为一个整体，肩负着航道建设、制定通航计划、养护航道等大部分工作，但由于未严格明确行政机关的权限边界，致使航道行政机关在处理与航道行政相对人、航道行政第三人之间的关系时，往往过度行权，无节制的干预船东、货代、船代等航道使用者的具体通航、监督等工作，伤害其合法权益，激化行政机关与其他航道治理主体之间的矛盾。因此，科学界定航道法律关系中的各航道治理主体的基本权利和责任，明确各自行权边界，应是构建多元主体合作共赢治理模式的首要前提。

其次，树立合作共赢共治的整体意识。利益最大化不是各主体间相互博弈的结果，而应是多元主体间合作共赢的成果。利益之争往往源于各主体之间形成了利益博弈关系、利益争夺关系，各主体为保障自己的利益不受损、利益最大化，开始在工作中变得自私甚至不愿与其他人合作，但是在一个需要多元主体共同合作治理的工作中，分裂与不团结并不能产生有效的工作。在分蛋糕理论中，蛋糕只有一个，每个主体都想得到大部分甚至一整个蛋糕，但这显然是难以达到的。为满足各主体的愿望，使其能在所计划的成本付出下尽可能分得更大的蛋糕，其关键不在于对所分得蛋糕份额大小的争夺，而在于即使在自己所分得蛋糕份额不变的情况下，因蛋糕大小不断增大的缘故，其在既定份额下所分得的蛋糕也仍能够不断变大。那么，又该如何使蛋糕不断变大？依照理论，需参加制作蛋糕的各主体积极合作，也即所谓的“合作共赢”。在每个主体贡献为1的情况下，要想获得1+1大于2的效果，离不开各主体间的合作。只有把整体利益提高了，各主体所分得的利益才可能随之提高。因此，在多元主体共同治理航道的工作中，航道通航管理者、航道使用者、航道施工建设者、航道养护者等多个主体，无论内部还是外部，都不应处于永恒竞争、博弈甚至敌对的关系中，各主体间应树立合作

---

<sup>⑤</sup> 何汉平.实施联动管理、加强联合执法，加快推进航道行政管理法治化进程.2006年苏、浙、闽、沪航海学术研讨会文集 江苏省航海学会 专题资料汇编

共赢的意识、积极合作，形成合作共赢的治理局面，才可能使各主体所获利益尽可能达致最大化。

最后，应完善利益补偿机制，从制度上激励各主体积极主动地达成合作共治意愿，稳定多元主体合作共赢共治的格局。未来，上海国际航运中心将向绿色型、智慧型、高效便捷型的国际航运中心转型，然而智慧型、高效便捷型的国际航运中心定位，又将可能给建设绿色型上海国际航运中心带来环境保护上的压力，如随着通航船舶增多，导致航道碳硫化物排放增多、航道垃圾增多等。此时，为养护航道，有关部门企业不得不投入更多的资金成本，但航道作为公共产品之一，其不具备盈利属性，致使在航道养护上，各主体在面对因环境保护而做出的让渡自身经济利益、放弃自身发展机会、限制、禁止开发等行为所造成的利益流失与外溢时<sup>⑩</sup>，其自主养护航道的积极性不高，甚至为防止自身利益流失、外溢，出现上下隐瞒、互相推诿现象。因此，为保障航道在高效便捷的情况下依旧环保安全，应完善各主体之间的利益补偿机制。一方面，从财政支付上激发各部门企业的积极性；另一方面，从权利生成与价值视角探寻各部门企业的利益补偿权，为利益受损者从法权制度上保障和实现利益的合理分配，<sup>⑪</sup>以稳定多元主体合作共赢共治的格局。

#### （四）法治航道之治理能力的现代化培养

探索法治航道之路径，必须重视法治航道之治理能力的现代化培养。其中，对航道法治人才的现代化培养是法治航道之治理能力现代化培养的核心。

如何实现航道法治人才的现代化培养？可从完整性、融通性、开放性、多样性等四个维度展开。

第一维度，航道法治人才现代化培养之完整性：完整性应是指对航道法治人才的培养机制进行整体规划，对各层次各类型的法治人才分层培养，并建立统一有效的培养标准。完整性主要体现在对知识体系、课程体系和教材体系上。知识体系的完整性，要求以完整的法学知识体系，帮助人才理解在国际航运中心转型升级背景下，法治航道建设的现实需求和未来发展，培养人才追求公平正义，提升人才的法治思维和解决实际问题的能力；课程体系的完整性，要求以课程体系为载体，提升航道工作人才的专业化水平和综合能力；教材体系的完整性，要求

<sup>⑩</sup> 陈婉玲.区际利益补偿权利生成与基本构造[J].中国法学.2020,(06).

<sup>⑪</sup> 陈婉玲.区际利益补偿权利生成与基本构造[J].中国法学.2020,(06).

将航道法等多部门法内容纳入教材中，成为法学教育的有机组成部分。<sup>⑧</sup>

第二维度，航道法治人才现代化培养之融通性：习总书记曾指出：“法学学科是实践性很强的学科，法学教育要处理好知识教育和实践教学的关系。”为保障上海港国际航运中心的地位，保障上海国际航运中的进一步转型升级，加强航道法治人才培养的融通性，应通过建立一套与法律职业特点和要求相适应的不同阶段的教育、考试以及培训制度，处理好法学知识教育与实践教学的关系。<sup>⑨</sup>在打牢人才法学知识的同时，强化实践教学。打破高校与社会之间的壁垒，将实际工作中优质资源引进高校，鼓励高校与政府、司法机关、各企业组织等之间的合作。

第三维度，航道法治人才现代化培养之开放性。所谓开放性，即应指在制度上突破学科、领域、校际、院系壁垒。应注重搭建跨学科平台，将航运教学、科学技术等与法律教学联系起来，培养人才运用跨学科知识解决现实复杂问题的能力。尤其是在上海国际航运中心向智慧型国际航运中心转型过程中，未来对于无人船、5G 技术等应用，都将创造新的水上交通格局，跨学科知识结合有利于我们更好地应对未来可能出现的新问题、新情况。

第四维度，航道法治人才现代化培养之多样性。所谓多样性，既包括培养对象的多样性，也包括评价标准的多样性。由于航道法治治理主体存在多元性，故，除应注重对航道管理部门等行政部门中工作人员的法治培养，还应当注重对社会企业中有关主体的法治培养，以实现从多角度培养法治人才，以保障航道法治建设。另外，因培养对象的多样性，使得对于各对象培养的评价标准也应存在多样性。法治培养并不要求每一对象必须达到相同的法学水平，而是就其职业、生存等需求，达致与其相匹配的法学水准。我们无法要求一个船代人员达到与航道执法部门工作人员相同的执法水准，但我们应当培养一个具有法治思维、遵纪守法的合格航运人员。

### （五）法治航道之执行与监督

探索法治航道之路径，必须保障法于文件，行到实处，保障每项法律法规能

---

<sup>⑧</sup>访问网址：

[https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art\\_id=9521624410160206936&item\\_id=9521624410160206936&study\\_style\\_id=feeds\\_default&pid=17486757193282890&ptype=75&source=share&share\\_to=wx\\_single](https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=9521624410160206936&item_id=9521624410160206936&study_style_id=feeds_default&pid=17486757193282890&ptype=75&source=share&share_to=wx_single)

<sup>⑨</sup>访问网址：

[https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art\\_id=9521624410160206936&item\\_id=9521624410160206936&study\\_style\\_id=feeds\\_default&pid=17486757193282890&ptype=75&source=share&share\\_to=wx\\_single](https://article.xuexi.cn/articles/index.html?art_id=9521624410160206936&item_id=9521624410160206936&study_style_id=feeds_default&pid=17486757193282890&ptype=75&source=share&share_to=wx_single)

够得到真正地实施。法之效益在于执行实施的反馈。有“良法”无“执行”，亦是空谈。法治航道的建设应落实《航道法》《航道管理条例》等相关法律制度政策的执行实施。其中，执行的落实，既应包括明确执行主体的执权行权地位，也应包括对行权相对人利益请求权的保障。

另外，探索法治航道之路径，也必须做好监督工作。法治之活力与创新源于监督体制下的反馈。在法治航道建设中，应保障各主体的监督权，以监督体制约束权利的行使（既包括政府行政机关对航道权的行使，也包括公众或其他航道利益相关者的航道权行使），以保障航道法治之健康发展。

虽然，航道治理在形式上很大程度表现为“管理权”运作的过程，但其实质隐含着政府管理、分配公共资源，并对政府航道治理的方向、结构、力度进行配置的决策和博弈过程。<sup>②</sup>即，航道治理活动过程实际上就是国家政治权力运行的过程。以国家政治权力为后盾的航道行政管理部门，难免会出现职务行为扩张等现象，而当职务行为扩张为独断时又会带来巨大的负效应，因此，对于相关权利的制衡必不可少。在航道管理上，船方等非行政人员往往处于被管理的状态，但作为航道治理主体之一，其本质上应与行政人员处于相同地位。航道使用者——船货方等遵从的是法律法规，而非某一行政机关，对于某一行政机关的滥权行为，其理所应当享有监督、检举的权利。同时，在监督法的实施与执行的过程也是法在不断完善与创新的过程。以多元主体视角相互监督相关航道法律法规的实施，有益于发现原有法治体系中不完善的地方，便于查漏补缺，以不断完善法治航道之建设。

#### 四、结论

综上所述，上海国际航运中心向陆海统筹型、智慧型、服务功能型、绿色型、高效安全型的国际航运中心转型升级的过程，给上海自贸区发展带来了机遇与挑战。作为上海国际航运中心与上海自贸区的重要组成部分——航道，其发展也应与上海国际航运中心的转型升级相适应。陆海统筹型、智慧型、服务功能型、绿色型、高效安全的国际航运中心要求上海港航道未来向智慧型、绿色型、高效型、服务型航道发展，而航道治理是航道发展之根本，法治航道又是航道治理之核心，

---

<sup>②</sup> 何平.从管理到共治：航道法的理念跃升与制度完善[N].武汉理工大学学报（社会科学版）.2018,31(01).

因此,积极探索上海港法治航道建设路径是上海国际航运中心转型升级与上海港航道法治的应有之义。探索上海港自贸区法治航道之建设路径,可从航道治理的制度政策、主体、治理模式、治理能力、执行与监督五大方面展开,建设以智慧、绿色、高效、共赢为核心理念,以《航道法》及其相匹配的《航道管理条例》等法律法规为指导准则,实现多元主体合作共赢共治之格局的法治航道。

## **Research on the Construction Path of the Rule of Law in the Free Trade Zone from the Perspective of the Transformation and Upgrade of Shanghai International Shipping Center**

ZHAN Yafang

*(School of Law, Shanghai Maritime University, Shanghai, 201306, China)*

**Abstract:**In the process of transforming and upgrading the Shanghai International Shipping Center to a land-sea integrated, intelligent, service-functional, green, efficient and safe international shipping center, it has brought huge trade volume and navigation to the development of the Shanghai Free Trade Zone. There are different opportunities and challenges such as the increase in the number of ships, the congestion of the channel, the slower navigation speed, the complexity and chaos of the channel administration. In order to ensure the smooth, efficient and safe passage of Shanghai Port, and to ensure that the development of Shanghai Port's waterways is compatible with the transformation and upgrading of Shanghai's international shipping center, the Shanghai Port can be explored from the five aspects of system policies, subjects, governance models, governance capabilities, implementation and supervision The path of the rule of law in the free trade zone is to be built into a path of rule of law that takes wisdom, green, high efficiency, and win-win as the core concepts of multi-subject cooperation and co-governance.

**Key words:** International Shipping Center; Rule of law; channel; FTA