

# 上海市道路运输管理局文件

沪道运客〔2022〕158号

---

## 关于印发《上海市地面公交行业“十四五”发展规划》 的通知

各相关单位：

为科学指导上海市地面公交行业的发展，上海市道路运输管理局编制起草了《上海市地面公交行业“十四五”发展规划》，已经市道路运输管理局长办公会讨论通过，现予印发，请参照执行。

特此通知。

上海市道路运输管理局

2022年10月17日

# 上海市地面公交行业“十四五”发展规划

## 一、“十三五”公交发展回顾

### （一）发展成就

1. 顶层设计引领全局，品牌效应深入人心。深入贯彻公共交通优先发展理念，推进“绿色公交”“智慧公交”“人文公交”建设，2017年12月荣获首批国家“公交都市”建设示范城市荣誉称号。组织编制轨道交通第三期建设规划、中运量网络规划、公交线网顶层设计、公交停保场规划等各类专项规划，推动行业有序发展。

2. 公交客流总体稳定，服务水平逐步提升。受疫情影响，公交客流经历大幅下跌、缓慢回升，至2020年末恢复至疫情前同期八成水平。疫情前公交客运量在连年显著下降后，呈现止跌企稳的态势，日均客运量稳定在570万乘次/日。由于轨交新线开通、公交自身吸引力不足等原因，公交占公共交通客运量比例由2015年的44.9%下降至34.7%。公交线网布局规模逐步加大，五年新增运营线路156条、线网长度851公里，外环内公交线网密度达到3.14公里/平方公里。公交与轨交两网融合更加紧密，全市轨交站点周边50米、100米半径范围有公交线路服务比例分别达到73.7%、87.5%，新建轨交站点周边50米范

围内公交线路配套实现 100%全覆盖。

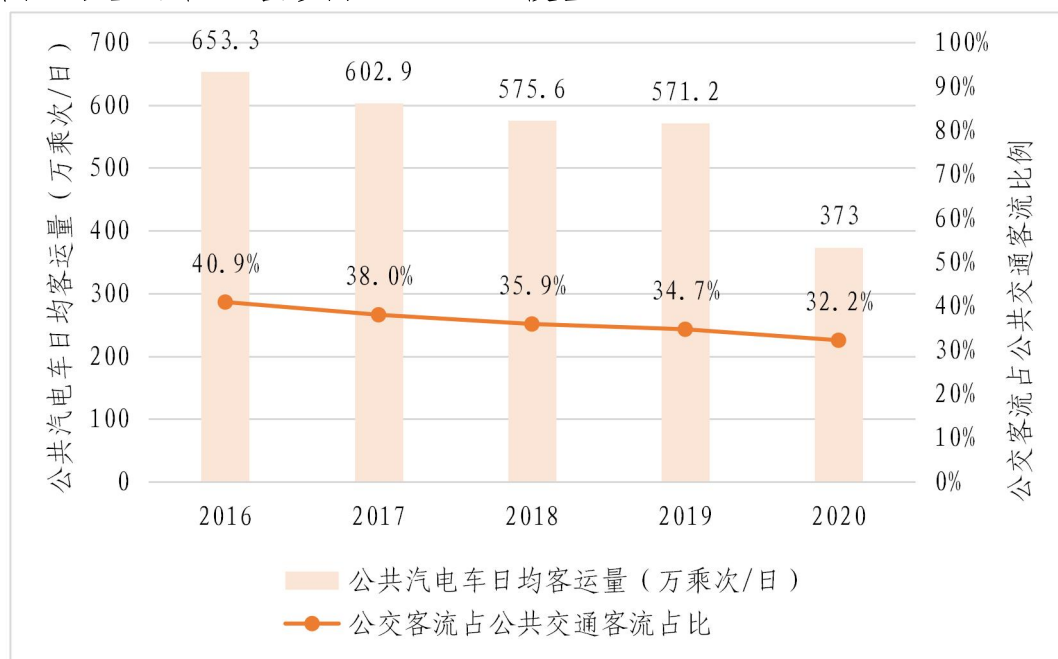


图 1-1 近 5 年公交客流及占公共交通客流比例趋势

**3. 持续推进多元服务，丰富公交系统层次。**中运量新线开通运营，累计建成中运量线路 59.8 公里，丰富了公共交通系统层次。71 路中运量日均客流突破 5 万乘次，奉浦快线 BRT 日均客流 1.1 万乘次，松江有轨电车日均客流 2.5 万乘次。中心城骨干通道公交线网重构逐条持续推进，完成延安路、沪太路等 10 条骨干通道线网优化调整。“最后一公里”线路规模逐年扩大，开通数较 2015 年增加 44 条，日均客流约 25.4 万乘次，同比增长 20.2%。

**4. 坚持倡导低碳绿色，助力蓝天保卫战。**全市累计推广各类新能源公交车 11565 辆，占车辆总量的 65%。另外还发展了油

电混合、LNG、双源无轨公交车辆，全市各类型节能环保公交车辆达到 13749 辆。2000 多辆公交车开始使用混有“地沟油”的 B5 生物柴油。公交能源消耗量相比“十二五”末减少 2 万吨标准煤，降比为 4.6%。公交充电设施配套适度超前，建成投运 73 座公交车充电站、6674 个公交充电泊位。

**5. 设施建设稳步推进，供应能力不断增强。** 公交枢纽建设有序推进，建成祁华路、东方绿洲等 8 个公交枢纽，截至 2020 年底，全市公交枢纽站（3 条始发线路以上）达到 303 个。推进公交停保场建设，建成真南路、逸仙路等 5 个大型停保场，进一步缓解车辆夜间停放矛盾。全市已建具有停车功能的公交停车场、站和保养场共 172 处（包括临时租赁），公交进场率约 92.1%。推进公交专用道建设，累计建成公交专用道 508.5 公里，中心城基本形成了以“三纵三横”主干道为骨架的公交专用道网络，沿线一公里范围内覆盖居住人口超 800 万。公交专用道车速得到保障，中心城早晚高峰专用道行程车速分别达到 15.8km/h 和 16.3km/h。公交站点覆盖率持续提升，全市公交站点密度达到 4.1 个/平方公里，中心城达到 10.2 个/平方公里。全市公交站点 500 米半径覆盖率达到 64%，其中内环内达到 100%。

**6. 毗邻公交规模壮大，公交互联互通提速。** 毗邻公交线路通达近沪六市。截至 2020 年底，本市已开设毗邻地区公交客运



衔接线路共 29 条，其中跨省城市公交线路 25 条，省际道路客运班线公交化运行线路 4 条。方向方面，江苏方向 15 条，浙江方向 14 条。涉及毗邻公交线路的公交首末站共计 16 处（4 处为客运站）。带有“交通联合”标志公共交通卡正式在上海公共交通实现全面覆盖，并能在已接入“全国交通一卡通”的城市中使用。

**7. 信息化管理能力升级，普及智慧公交服务。**加快公共交通应用示范工程建设。通过电子站牌、车载终端、服务热线、智能手机 APP 应用等方式向公众提供相应的公交出行相关信息。智能集群调度、运营监测、安全管理进入常态化管理模式，手机 APP、二维码、电子站牌、LCD 显示屏等公交信息服务的载体及内容更为丰富。实现公交实时到站预报服务软件层面全覆盖。截至 2020 年底，实现“随申办”等手机应用程序公交线路查询全覆盖。借助市政府实事工程，累计完成 359 条公交线路、8000 多个公交站点电子站牌建设，实现中心城 7 个区及浦东新区中环以内区域实时到站信息预报服务全覆盖。

**8. 多措并举形成合力，保障市民安全可达。**保障重点地区服务。采取增能、延伸、接驳等方式，全力保障进博会顺利举行。通过打造公交服务网络、更新新能源公交车辆、信息化升级等措施，有力保障长三角示范区、临港新片区、虹桥商务区、

崇明生态岛等重点区域开发建设。提升安全保障。出台《关于在本市公交行业切实做好新型冠状病毒感染肺炎疫情传播防控工作的紧急通知》以及防控指南等文件，有效指导公交疫情防控。全市公交按照常态全运力运行，做到客流大幅下降而运力不减。通过每日车辆消毒、上下车乘客检测体温、公交车辆消毒及开窗通风、重点人员排查、发热乘客临时安置点设置、加强防疫宣传等应对措施，做到公交零疫情。

## （二）存在问题

**一是基础设施建设未能充分保障。**公交枢纽、停保场站规划须确保落地，轨道交通线路配套交通专项规划尚未纳入控制性详细规划，新能源公交车充电桩建设到最终通电环节仍须全力保障。

**二是地面公交系统的“造血机制”尚未形成。**虽有上位文件支撑，但几年下来，公交客运枢纽及停车保养场综合开发利用项目实施艰难，存在已改变用地性质、缺少开发资金等系列问题。

**三是市、区发展不均衡。**站点资源不均衡，中心城十分之一空间拥有全市近三分之一站点资源；站点 500 米半径覆盖率不均衡，中心城已基本实现全覆盖，郊区覆盖率仅约为 58%；线网密度不均衡，郊区公交线网密度不到中心城二分之一；区与

区间不均衡，各区财政支持力度不一，各辖区管理水平差距较大。

## 二、“十四五”公交发展趋势

### （一）发展趋势

#### 1. 国家层面

紧紧围绕“交通强国”战略，响应公交都市后时代高质量发展要求。巩固国家公交都市创建成果，持续推进公交都市后续建设与评估工作，持续发挥全国“龙头带动引领示范”作用，全面支撑建设人民满意、保障有力、世界前列的交通强国战略，让市民享有更美好的公交服务。

#### 2. 区域层面

响应长三角一体化战略发展要求。上海作为长三角一体化的中心城市，需要发挥**公交行业率先垂范的责任担当，带动周边区域协调一体化发展**。有序推进毗邻公交线网的布设和优化，强化长三角一体化交通卡的互联互通。

#### 3. 城市层面

响应 2035 总规下的城市转型发展要求，推进 3 个“1000”公里轨交中运量网络建设。届时轨交将进一步加密和扩充，交通骨干作用进一步加强，公交需要转型发展，实现与轨交从空间和时间上多维度的两网融合；适应城市空间发展的新要求，

在城市定位提升、资源受限约束的趋势下，公交从增量发展向品质化提升转变，从注重中心城向全市域公交品质提升转型发展。

#### 4. 行业层面

预计 2025 年机动车出行日均周转量将进一步提升。同时伴随着共享经济涌现的共享单车、网约车、定制巴士等新型交通方式，对公交客流造成了较大的冲击，公交面临与众多交通方式协调和竞争的压力，公交优化需要考虑市民出行需求和感受的转变。

#### （二）需求分析

预计至 2025 年，本市公共交通客运量将达到 1800 万人次/日左右。按照公共汽（电）车近五年以来客运量占公共交通方式比例的变化发展趋势、轨交线路建设情况和未来面临市场化、信息化的挑战，考虑疫情长期影响，预计 2025 年，全市公共汽（电）车客运量将达到 550 万乘次/日以上，公共汽（电）车客运量占公共交通客运总量的比例将保持在 30%左右。

### 三、“十四五”公交行业发展指导思想、原则和目标

#### （一）指导思想

按照党的十九大提出的建设“交通强国”的要求，把城市公共交通作为交通强国的重要组成部分。牢牢把握长三角一体

化发展上升为国家战略的重要契机，坚持公共交通优先发展理念不动摇。围绕上海“五个中心”建设和迈向卓越的全球城市目标，加快推进公交行业发展，着力推进区域公交一体化，着力调整优化交通出行结构，着力提升公交服务品质，着力提高公交管理水平，着力完善智能公交创新驱动，着力推行绿色公交发展模式，发挥“国家公交都市示范城市”引领作用，长三角“核心城市”的职能担当。

## （二）规划原则

**1. 提高站位，区域协同：**把握交通强国、长三角一体化、一带一路、供给侧改革、生态文明等国家战略对上海的要求，坚持以面向长三角、衔接中心城为导向，适应未来城市空间发展格局和经济发展趋势，强化公交参与与各方协同联动，强化上海市公交对长三角一体化的支撑，加大中心城以及周边区域的衔接联系。

**2. 增进融合，协同推进：**根据5个新城发力要求，对标新城独立综合性节点城市定位，兼顾各新城的发展特征与差异，增强不同区域、不同运输方式系统协同功能，促进区域布局优化与整体效率提升，增强城市辐射与高效联通能力。

**3. 科技引领，改革创新：**推进科技信息技术与行业管理服务的深度融合，积极推动移动互联网、云计算、大数据等技术

在公交领域的应用，提高运营管理、监管决策、应急指挥、综合服务能力。加快公交体制创新、管理创新、科技创新，提升组织管理水平，提高资源利用效率。

**4. 全面覆盖，体现特色：**确立公交在居民出行方式中的基础地位，在设施、线网、管理等多角度做好规划，适应经济社会发展要求。同时按照城市总体规划中底线约束原则，审视上海公交的发展边界条件、发展内涵和发展理念，客观评估所处发展阶段和面临的问题，制定符合上海实际的公交发展规划。

**5. 智慧高效、绿色发展：**顺应现代化公交发展新趋势，加强现代信息技术和智能化、绿色化装备应用，优化公交能源结构，提高资源配置效率，降低能耗和排放水平，倡导绿色出行理念，打造绿色智慧型公交系统。

**6. 积极推进、分步实施：**坚持规划先行，充分发挥规划的先导和调控作用，统筹公交土地资源、道路空间预留，注重公交与其他交通方式以及城市功能的协调发展，及时总结和归纳经验，积极推进，有目标、有组织、分步骤地推进高品质公交行业发展。

### （三）发展目标

#### 1. 总体目标

到 2025 年，“建示范公交，树公交都市形象”，注重品质

提升与民生关怀，注重绿色环保与安全智能，注重区域协同与上海特色。着力推进区域公交一体化，着力提升公交服务品质，着力提高公交管理水平，着力完善智能公交创新驱动，着力推行绿色公交发展模式，发挥“全国公交都市示范城市”引领作用，长三角“核心城市”的职能担当。

## 2. 具体指标

在总体目标要求下，主要从高效可靠、品质人文、绿色智慧、区域协同等方面提出具体公交指标体系。

表 3-1 “十四五” 公交指标体系

序号	指标	范围	目标值
1	公交线路发车正点率	全市	≥88%
	其中：公交线路首末班车发车正点率	全市	100%
2	公交乘客满意度	全市	≥85.5 分
3	优化公交站点与轨交站点的衔接	全市	原则上新建轨交站点周边 50 米范围内有公交站点衔接
4	公交站牌标明距离 350 米范围内的轨交线路名称	全市	基本全覆盖
5	骨干通道公交主线高峰发车间隔	全市	原则上新建公交骨干线 ≤5 分钟
6	公交站点 500 米半径覆盖率	全市建成区	基本全覆盖
7	公交责任事故死亡率	全市	≤0.035 人/百万车公里
8	新能源和清洁能源公交车比例	全市	≥96%

序号	指标	范围	目标值
9	新增和更新公交车中新能源和清洁能源公交车比例	全市	100%
10	无障碍公交车比例	全市	≥40%
11	公交电子站牌覆盖率	五个新城	基本全覆盖
12	公交高峰运行车速	全市	≥15公里/时
13	新建或改扩建城市主干道公交港湾式停靠站设置率	全市	100%

#### 四、“十四五”公交发展重点任务

##### （一）继续加强规划引领工程，建设更高水平公交都市

**1. 强化公共交通引领定位。**推进交通强国建设上海方案落地实施，深化长三角高质量一体化发展要求，发布新一轮《上海市交通发展白皮书》、《新城综合交通专项方案》等重大交通规划，强化城市总体规划、新城规划建设导则对城市、区域发展建设的综合指引，统筹城市发展布局、功能分区、用地配置和交通发展，倡导公共交通支撑和引导城市发展的规划模式。持续不断深化“国家公交都市”创建要求，制定后公交都市的专项规划，持续推进我市公交都市年度评估工作，夯实公交都市成果。进一步提升本市公交都市示范城市创建水平，促进城市公共交通发展水平持续稳步提升。

**2. 持续推进公交专项规划。**组织各区完成《公共交通专项规划修编》，开展《公交场站枢纽用地设施布局规划》，保障公交基础设施用地落实及建设推进；深化加快中运量网络及近



期工程的前期研究，加快推进项目立项；结合蓝天保卫战，鼓励开展《新能源充电设施布局规划修编》；结合长三角一体化发展战略，推进长三角一体化示范区毗邻公交、长三角一体化示范区场站枢纽布局、长三角一体化示范区充电设施布局等专项规划；结合共享经济理念，推动公交优先道布局规划；建设智慧公交大脑，在新形式下，推动公交发展再迈新台阶。

**3. 加强实施监管与评估。**持续开展综合交通调查、公交客流调查等相关工作，确保指标跟踪真实、可靠、有效。加强对规划实施过程的监管与评估，建立规划落实责任机制，维护规划的严肃性和权威性，确保规划执行到位。

## **（二）加快中运量系统建设工程，构建多层次公共交通网络**

**1. 鼓励中运量公交系统发展。**根据上海 2035 总体规划要求，鼓励具备条件的主城区、新城、重点区域发展中运量公交系统。深化近期实施方案研究，适时推进相关线路建设。结合上海市中心城中运量网络 22 条中运量通道规划，按照“成熟一条，实施一条”的策略，加快推进项目立项前期研究，采取合理制式，切实推进北横通道、临港中运量公交示范线等一批骨干公交项目建设，提高市民出行品质和出行效率。

**2. 加快新城中心运量骨干通道构建。**根据总规确定的 1000 公

里局域线的规划建设要求，以 71 路中运量为样板，五大新城围绕大运量轨道交通节点，构建以中运量为骨干的公共交通网络布局，优化新城公交网络，形成多层次公交服务，提升公交吸引力。到“十四五”末，各新城内部形成不少于 1 条局域线（含中运量等骨干公交）和 1 条公交专用道或更高运能的公交优先通道。

### （三）推进骨干通道优化提升工程，形成高品质骨干线路

**1. 继续落实公交线网顶层设计。**以提升品质，提高可靠性、便捷性，进一步增强吸引力为目标，在遵循骨干通道支撑、区域差别化兼顾通达性和步行距离等原则下，继续落实公交线网顶层设计，依托中心城区已梳理的“20+8”骨干客运通道加快构建公交骨干线网，同时进行周边配套线路调整，在中心城区形成“轨道交通/公交骨干线+公交接驳线”的服务格局。结合骨干通道编制公交线网优化及评估方案，发挥“工匠”精神，借助大数据智慧大脑分析手段，精准预测评估，逐步推进中心城骨干公交客运走廊的打造。在此基础上，继续完善区域线、接驳线优化提升工作，按照“统一规划、分期实施”的推进思路，最终实现“骨干通道支撑，区域循环成网，供给匹配需要”的目标。

**2. 完善骨干通道高效运行体系。**持续优化公交高效运行系

统，提升骨干公交运行车速。结合西藏南路、延安路公交信号优先工程运行经验，选择合适路段继续开展相关工程建设。加强大数据应用，提升公交运营智能化能级，建立公共交通运行监测诊断、线网优化辅助决策支持体系，加强不同交通方式之间的调度信息、运营计划互联互通，实现动态运营协同，提升运营效率。

**3. 建立定期评估与动态优化机制。**结合评估结果动态反馈公交线网优化调整，促使公交网络迈向良性发展循环。重点对2020年前已实施或部分实施10条通道，以及原顶层设计规划的“20+8”条骨干通道进行动态评估并予以优化，总结经验。

表 4-1 “十四五”骨干公交客运通道实施清单

序号	通道名称	长度 (km)	区域
1	真北路—汶水路—翔殷路	21.8	浦西
2	曹安公路—武宁路	8.6	
3	北翟路—长宁路—长寿路—天目西路—天目 中路—海宁路—周家嘴路	25.0	
4	万荣路—志丹路—中山西路	17.8	
5	虹桥路—肇嘉浜路—徐家汇路—陆家浜路	10.0	
6	保德路—殷高路	7.2	
7	天山路		
8	漕溪路—沪闵路	12.8	

序号	通道名称	长度 ( km )	区域
9	逸仙路—中山北一路—东江湾路—宝山路—中兴路—西藏路	20.1	
10	曹杨路—江苏路—华山路	9.7	
11	龙吴路	5.7	
12	杨高中—杨高南路		浦东
13	浦建路—沪南路	9.8	
14	浦东大道		
15	高科西路—高科中路	13.8	
16	杨高北路—金科路	11.8	
17	济阳路	6.6	
18	龙阳路—龙东大道	9.8	

备注：最终实施的公交骨干通道，以最终动态评估为准。

#### （四）完善轨交公交两网融合工程，促进便捷换乘信息互通

1. 稳步提高站点两网融合比例，强化空间融合。加快出台《地面公交与轨道交通两网融合实施导则》。在轨交新线选线阶段，区域交通主管部门应积极同步开展配套交通专项规划编制，并加强与轨交站点所在单元控详规划的衔接，推进轨交站点与周边配套公交设施的同步规划、同步建设、同步交付和同步运营。结合轨交站点开通进度，对公交线路实施统一调整，公交车站距离新建轨交站点出入口距离原则上不超过 50 米，轨

交站点出入口（50m 范围）公交接驳比例达到 80%。

**2. 同步公交与轨交首末班车时间，强化时间融合。**配套接驳的公交线路与轨交线路首末班车时间同步衔接，轨交线路周末或节假日延长运营时间的，配套公交线路同步延时运营，以轨交站点为依托，结合夜间经济发展需求，完善公交夜宵线网络。加强轨交出入口公交信息发布，强化信息融合。在逐步实现公交实时到站信息预告的同时，公交站牌标明距离 350 米范围内的轨交线路名称。

#### （五）探索公交精细化服务工程，注重精准运营品质服务

**1. 推进城郊均等化公交服务。**按照“一退一进”策略，对中心城公交进行线网优化与服务品质提升，对外围地区实施公交增量补缺。继续优化改善大型居住社区、大型高教园区、市属商品房基地、经济适用房基地、城乡结合部、城郊轨道交通站点周边和行政村公交线网，改善郊区出行条件，对相关冷僻公交线路实施低票价低客流补贴，全面提升外围区域公交服务供应。由各区交通主管部门结合实际，因地制宜，制定一区一方案，推进各区线网优化提升工作。

**2. 推进公交线路的精准化运营。**结合专用道及公交客运走廊线网优化以及公交电子站牌推广应用，因地制宜推出精准运营服务，覆盖公交服务盲区，提高公交运行可靠度，提高公交

吸引力。优化公交运营模式与服务规范，骨干线打造高品质服务，高峰时段发车间隔原则上不超过 5 分钟。鼓励公交线路机动灵活服务模式，根据线路客流特征的精细化大数据分析，采取组织灵活，形式多样的大站快车、高峰线路、区间线路、定班线等公交运营形式。积极拓展定制公交、夜间公交、社区公交等多样化公交服务。根据市民出行需求，有序新辟或优化调整相关线路，最后一公里线路坚持实施时刻表挂牌服务全覆盖。

**3. 因地制宜提升公交站点品质。**秉承“可操作、可实施”，按照“分等级、分区域、分年度”的实施步骤，因地制宜提高公交候车亭比例，完善公交候车亭样式，推进公交港湾式站点以及轨交换乘站点、商业区、大型居住社区公交站点设计，改善公交候车环境，提升市民公交出行环境。以现行《公交场站规划用地和建设标准》、《公共汽（电）车中途站候车设施配置规范》为基础，兼顾功能完备、经济耐用与文化表达，制定印发公交站点品质提升导则和行动方案。

**4. 推进公交无障碍设施配备。**新建公交枢纽场站设计方案中落实盲道、无障碍坡道等便民设施，既有场站结合整新，完善无障碍设施基本保障。每年新增或更新车辆原则上优先购置无障碍新能源公交车，继续鼓励公交企业加大无障碍低地板公交车辆的投放，并按技术要求加装车辆无障碍识别标识。

**5. 探索特色农村公交服务运营模式。**依托“四好农村路”建设，优化农村路网结构，构建层次清晰、功能完备、规模适当、路线通达的农村公路网。不断提升村村通公共交通服务品质，结合各区实际，制定各区农村公交服务规范。

#### **（六）推进公交智能化建设工程，推动行业数字化转型**

**1. 加快行业新技术赋能。**推动大数据、互联网、人工智能、区块链、超级计算等新技术与公交行业深度融合。支持枢纽智能化改造，加快车路协同与基础应用的示范推广，推进自动驾驶技术在公共交通领域的应用。使乘客享受更为丰富多样和准确的出行信息服务，享受“看得见、可感知”的公交发展成果。

**2. 完善公交数字化出行服务。**完善公交出行信息发布，在全部线路接入“上海公交 APP”的基础上，结合电子站牌建设，继续在郊区尤其是五大新城范围，推广公交候车设施车辆到站信息发布服务，并进一步加强公交企业间数据交互，加强轨交站点与周边公交站点运营数据融合，不断提高公交实时到站信息预报的准确度。继续完善公交信息发布系统功能，丰富信息发布内容。基于本市既有的出行信息服务载体（“上海停车”APP、“申程出行”等），打破各级各类各系统数据壁垒，促进多业态数据互融互通，试点基于公交的 MaaS 出行方案，打造智慧出行服务链。推进公共交通信息一体化服务，围绕公交、轨

道、轮渡、停车等出行场景，打造公共交通出行的全过程一站式、全品类信息服务。

**3. 强化公交数字化运营水平。**完善公交行业信息化顶层设计，并纳入新基建工作体系一体化推进。以完善行业监管平台为抓手，推动企业提升信息化设施应用和维护主动性。构建运营信息感知采集体系，提升运营数据采集精度，做好数据治理，推动企业数字化转型。车载一体机做到全覆盖，鼓励设备前装；对实时客流采集设备、技术加以推广应用；在车辆、重要公交枢纽站点扩大视频监控设备覆盖率，借助实时客流数据采集，合理配置运能，提高线网优化精准度，提高精细化管理和应急防御能力。结合上海市 5G 网络+双千兆宽带为代表的新一代信息网络建设“换挡提速”，推进公交数据中心建设，实现人车路实时监控。

**4. 深化公交大数据应用挖掘。**推进公交企业全面实现智能集群调度管理，升级浦东、浦西两大公交集团集群调度系统，加快推动郊区企业集群调度系统建设，推动电子排班表等技术攻关，扩大智能场站建设规模，探索信息技术在安全监管与预警提醒中的应用，支持公交企业建设企业级大数据平台，利用大数据、云计算和移动互联网技术，加强公共交通线网、运行、客流决策分析，提高规划决策水平。推进大数据深度挖



掘与开放应用，构建公交大数据决策分析系统，促进多元数据汇聚融合，优化公交决策分析模型技术。开展基于视频分析技术的客流分析及公交动态调度关键技术研究，优化公交车辆调度方式。引导、支持各类数字化公共平台建设，吸引要素、资源集聚，形成共建共治共享的数字创新生态。

**5. 加强公交数字化治理建设。**以打造交通行业“数据底座”，深化交通政务“一网通办”、交通运行“一网统管”为重点，健全数据安全管理体系，提升数据共享开放能级，提升业务协同治理能级，推进政务服务一站式线上办理。创建城市交通智慧管控系统，驱动精细化、精准化交通管理，实现“跨层级、跨部门、跨系统、跨业务”的全市交通数据共享。推进应急指挥协同平台建设，提升安全应急保障能级。推进上海城运系统道路交通管理系统（易的 pass）建设，推进交通态势感知、风险监测预警、趋势智能研判、资源统筹调度、行动人机协同，持续优化系统功能。持续优化智能公交高效运行系统，提升骨干公交的运行车速。结合延安路等公交信号优先工程运行经验，选择合适路段继续开展相关建设。

#### （七）坚持绿色公交发展工程，降低能源消耗和排放

**1. 稳步提升新能源应用比例。**依据蓝天保卫战的总体战略思想，加快调整公交车辆结构，支撑绿色交通体系发展。大力

淘汰老旧车辆，加快推进新能源公交车辆的更新换代，显著提高新能源公交车比例，显著降低公交能源消耗和排放。十四五期间，在现状建成区内公交车全部更换为新能源车的基础上，在非建成区大力推广新能源和清洁能源公交车，至2025年新能源和清洁能源公交总体比例达到96%以上。比照同类型柴油车成本，按照不增加公交运营企业负担原则，鼓励在具备条件的区域开展燃料电池公交车示范应用，示范总量不少于50辆。

**2. 加快建设新能源补给网络。**完善本市新能源公交车充电设施布局，推进集中经营式充电场站建设。完善市级专用平台服务功能，加强设备的互联互通、智能化应用水平。鼓励充电资源共享，在有条件的公交场站研究部署分布式光伏电站。结合氢燃料电池示范应用，同步完善加氢站布局。做到“早规划、抓建设，早启动、抓落实，建机制、多协调”。强化公交企业的维护保养能力，确保新能源车辆运营可靠性。

**（八）强化线网设施协调工程，保障场站设施和路权优先**

**1. 加快场站建设与综合开发，配套高标准公交枢纽、首末站。**结合公交转型发展，充分发挥公共交通设施引导优化城市空间布局的作用，协调加快场站枢纽基础设施建设，发挥区级政府在公交场站综合开发中的主体作用，探索推进公交场站综合开发的制度创新，在开发模式、用地、容积率等方面形成制度突破，完善公交的反哺机制和造血功能。结合线网优化推进，

加快公交枢纽及首末站高标准建设。满足公交线网布设需求，配套完善公交枢纽、首末站布局，满足公交线路末端调度、充电补电，驾驶员休息、如厕等基本需求。

**2. 优先保障公共道路路权，同步优化专用道线网。**为提高公交运行效率和可靠性，合理规划、设置公交专用道，完善现有公交专用道网络体系与建设推进机制，继续推进公交优先通道设置。公交专用道设置结合新改扩建项目提前谋划，对既有公交专用道进行调整与优化，形成线网网络化布局。对于道路条件允许的常规公交客流主通道设置公交专用道，并探索多样化公交路权优先形式，如潮汐专用道、优先路口、HOV 车道等，提高公交车辆的路权等级。

**3. 加强专用道管控与执法，有力保障运行效率。**对现有公交专用道网络中的“断点”进行优化，如通过新增、贯通以及通过大数据手段在高峰时段灵活运用智慧信号灯、开辟临时公交专用道等手段，尽可能使公交专用道布局成网，提高公交车辆在专用道上的运行效率。加强公交专用道的使用监管，加大对违法占用公交专用道行为的执法力度，保障地面公交高峰运营车速不低于 15 公里/时。积极推行公交信号优先，全面推进公交智能化系统建设。

### **（九）加快毗邻公交建设工程，完善机制提升服务标准**

**1. 完善政策制度支持。**在长三角一体化的背景下，推动省际毗邻公交客运政策制度创新，建立毗邻公交线路的开辟、评估和优化机制，简化审批流程，完善运价标准和优惠政策。结合评估结果动态反馈，及时优化线路。明确毗邻地区公交票价制度以及跨区域一体化票价体系，加快落实公交卡优惠政策互惠互认，研究制定相关补贴制度，建立资金结算和补贴支撑办法。完善毗邻地区相关客运服务规范和相关法律法规，打造安全可靠、便捷有序、经济高效的毗邻公交发展体系。

**2. 加强基础设施配套。**不断完善毗邻地区公交线路布设，优化毗邻公交与城乡公交、轨道交通的衔接融合，优化换乘接驳，提升毗邻公交服务能力与服务品质，完善毗邻地区公交场站、枢纽、首末站、充电设施等用地保障，试点长途客运站向毗邻公交设施转型，统一设施设计标准；同时，加强长三角示范区公交与民航机场、郊区铁路、城际铁路在运输组织、站点建设、设施、运营等方面的衔接，推动市域交通与对外交通的一体化运行。

**3. 统一服务标准规范。**针对现状长三角毗邻地区公交普遍存在班次较少、票价不统一、信息化水平参差不齐、发车时间不固定等问题，配合江苏省交通运输厅牵头编制的《长三角省

际毗邻公交运营服务规范》、上海市交委牵头起草的《关于促进长三角毗邻地区公交客运更高质量一体化发展的指导意见》形成毗邻公交客运服务规范，对毗邻公交的服务标准提出统一化建议，包括线路班次、票价、信息化、交通卡互联互通等方面。

**（十）推动重点地区服务工程，开展顶层设计试点创新技术**

**1. 保障重点地区公交设施用地。**优化区域交通主管部门与规划主管部门的协同机制，保障重点区域公交基础设施用地，加快临港自贸区新片区、长三角一体化示范区等重点地区及大居配套公交设施建设。新城围绕大运量轨道交通（市域线、市区线）节点和局域线（含中运量等骨干公交）网络，完善新城公交枢纽、公交首末站和公交停保场布局。

**2. 加大公交基础设施建设投入。**在临港新片区、虹桥商务区、浦东综合交通枢纽地区、北外滩等重点地区加大公交基础设施建设投入，率先开展重点地区公交顶层设计，明确中运量、骨干通道网络，在此基础上按年度推进公交设施建设和线网优化服务，提高运行效率，助力区域发展。

**3. 结合地区特色探索公交新技术。**结合重点地区发展定位，积极探索绿色、智慧化的公交服务，试点公交新技术应用，如

试点临港滴水湖地区无人驾驶公交示范应用，鼓励和促进公交出行及服务模式。

**（十一）继续深化公交行业改革，打造精细高效管理体系**

**1. 推动行业转型发展。**继续深化公交改革，促进公交企业精细化管理，提高公交行业运营管理水平。推动行业在规划、建设和运营层面适应“市场主导、政府引导”的转型发展要求。一是优化公交行业的投资体制。支持社会企业参与公交基础设施建设和运营服务，在市场准入、运营服务标准、政策扶持等方面对各类市场主体同等对待。二是营造适度竞争的市场环境。在区域专营基础上，针对服务质量不达标或运营效率较低的线路，通过招投标调整该线路的经营权归属。三是在确保公交日常运营的基础上，鼓励企业充分利用既有资源提供面向市场的增值服务。

**2. 完善社会共治体系。**推广公交理事会制度，形成“一区一会”的公交议事和监督机构。进一步发挥交通行业公众意见征询委员会在线网优化、票价调整方面的作用。持续利用自媒体等多元渠道，发挥公众在公交服务中的监督、评价作用。探索“地面公交+”的发展思路，加强公交与文旅、休闲、商业等领域融合发展，打造一批特色线路。

**3. 深化久事公交集团改革。**进一步完善管理架构，合理制

定员工收入增长机制，优化绩效考核体系。优化补贴与考核机制，实施综合补贴模式，坚持以市民感受度为导向，健全服务质量考核指标体系。按照服务规范要求，强化公交企业规制监管体系，对标准进行定期滚动修编。激发企业内生动力，提高驾驶员从业吸引力，改善驾驶员工作环境。不断创新公交服务模式，鼓励企业优化运营组织，提供个性化公交服务。推进改革重点工作，不断提升公交服务质量和运营效率，打造人人都能享有的品质公交和有温度的人文公交。

**4. 完善行业项目补贴政策。**在公交成本规制或费用监审的基础上，优化财政补贴机制。一是完善成本规制体系。适应新能源公交车的全面推广，继续优化市、区成本规制体系。二是优化公交财政补贴机制。市、区根据事权财权落实公交扶持资金，结合实际选择综合补贴、“1+1+X”等补贴模式，鼓励各区根据实际需求创新补贴机制，增大补贴扶持力度，完善资金拨付方式。三是强化服务质量与效率考核。健全服务质量考核与经营效率考核指标体系，完善考核办法和奖惩措施，将补贴资金与考核结果挂钩。四是优化公交票制票价管理机制。根据成本规制核定的企业合理成本确定名义票价，探索公交、轨交票价联动调整机制，适时启动票价调整工作。

(十二) 完善五大新城公交系统，符合独立综合性节点城市需求

**1. 强化重要枢纽节点建设。**依托五大新城“一城一枢纽”规划建设，提升多种交通方式的整合衔接，提升高效便捷的交通联系。强化站城一体的综合式、立体化开发，实现交通与城市空间的紧凑整合。结合新城城市更新和土地出让，落实新城公交场站和首末站用地，公交车辆进场率达到100%。青浦新城结合轨道17号线建设，通过综合开发等方式形成由城际枢纽、地区枢纽和一般枢纽组成的“1+3+5”三级枢纽体系，锚固新城公共交通骨干网络；松江新城依托沪苏湖铁路松江南站及有轨电车站点，形成1处核心、3处区域和12处社区级的枢纽布局体系，加快推进新城四网融合；奉贤新城结合轨交5号线及站点周边用地同步建设，规划形成3类共15处公交设施，初步形成层级合理、模式多样的公交设施格局；南汇新城结合两港快线和中运量建设，规划建设5处综合枢纽和5个公交枢纽。

**2. 营造优质公交出行体验。**结合市政道路新改建，通过站点新增、位置优化等方式提升公交站点覆盖及服务水平，建成区公交站点500米基本全覆盖，在用地紧张区域探索建设公交微枢纽。制定并实施新城公交线网规划，重构新城公交线路，加快构建以高品质骨干通道为依托的新城公交网络。加快实施



公交优先通道、公交优先信号灯等，逐步覆盖新城主要客流走廊，至 2025 年各新城建成不少于 1 条局域线、1 条公交专用道（或更高运能公交优先通道）。嘉定新城加快 H0V 车道车列建设，结合嘉定北和新城枢纽建设，推动储备中运量线路实施；青浦新城以中央商务区为中心，形成“十字骨架+切向联通”的公交骨干通道布局；松江新城在有轨电车基础上继续发展骨干公交网络，服务新城基础上兼顾与周边城镇节点的公交联系；奉贤新城以局域线作为内部公共交通骨干，结合内部客流走廊形成“两横两纵五射”的线网布局，更好的服务于新城各功能组团间的交通需求；南汇新城加快中运量建设，至“十四五”末达到 50 公里，完善各片区快速联系以及片区内部便捷联系，进一步促进产城融合。

### （十三）强化行业安全管理体系，增强行业发展韧性

**1. 提升基础设施安全防护水平。**持续增加基础设施安全防护投入，推动安全设施标准化建设，建设公交基础设施全生命周期管理，增强系统韧性。提升公交车及运输装备安全，持续强化运营车辆的动态监管。加强对自然灾害、突发事件的预防抵御、应急反应和快速修复能力。

**2. 完善公交安全生产管理体系。**聚焦管理制度、标准规范、预案体系，持续深化建章立制工作，实现行业安全生产各环节有规可循、有章可依。突出企业的主体责任，强化企业安全意

识；突出政府监管责任，压实监管工作责任。强化安全生产风险管控，细化安全风险分级管控制度标准。坚持关口前移、源头治理，强化隐患排查治理，实现安全管理从事后向事中事前转变。

**3. 强化应急管理能力和救援能力。**加强公交应急管理与全市应急管理体系的衔接，完善应急管理法规制度和预案体系，强化各级部门和企业间应急预案的有效衔接和整合，深化公交应急救援指挥体系建设，提升应急保障能力。

## **五、“十四五”公交行业发展保障措施**

### **（一）夯实顶层制度设计**

优化促进公交优先发展的综合性政策，充分体现城市公交优先发展的重大战略意义与内涵。发挥立法的引领、推动和保障作用，加强不同行业、不同领域相关法律法规的衔接、配合。突出重点领域和新业态、新模式发展需要，研究起草相关政策法规。完善相关标准体系，不断提升行业标准的国际化水平。

### **（二）健全组织实施机制**

强化市推进公共交通优先发展联席会议制度，建立健全统筹协调的推进机制。压实责任，加强联动，做好重大项目、政策举措的统筹推进。借助于《关于深入践行人民城市重要理念，建设更高水平公交都市示范城市的三年行动方案（2021—2023年）》以及后续2年制定的方案，通过对行动方案进行年度动

态评估，确保各项任务实施到位，目标顺利达成。

### （三）强化财政、土地、能源供应保障

完善相对稳定的城市公交发展资金投入机制，强化各级财政资金的引导作用，加大对公交枢纽、场站基础设施、新能源车辆购置运营、公交信息化建设等方面的支持，完善公交运营企业的成本核算与补贴、补偿制度。保障公交设施用地，进一步完善公交设施的用地保障机制和综合开发机制。强化电力供应保障，支撑公交行业能源结构调整。

### （四）加强行业人才队伍建设

建立健全公交行业人才培养、激励机制，以重大工程项目为载体，加快公交领域专业化创新型人才培养。优化并完善专家智库建设，充分发挥参谋智囊作用。进一步加强职业教育与职业培训，积极组织公交行业技能竞赛。大力弘扬劳模精神、工匠精神，尊重关爱公交职工群体。

### （五）营造良好社会氛围

举办主题活动，创新活动载体，丰富活动内容，拓宽宣传阵地，加大宣传力度，推动“公交优先、绿色出行”等理念深入人心。充分发挥人民意见征集和12345市民服务热线功能，畅通公众参与公交行业决策渠道。

---

信息公开属性：主动公开

---

上海市道路运输管理局办公室

---

2022年10月17日印发

---