

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2016〕88号

---

## 上海市人民政府关于印发 《上海市综合交通“十三五”规划》的通知

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市综合交通“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2016年9月28日

# 上海市综合交通“十三五”规划

为推进“十三五”期间上海综合交通发展,根据《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,制定本规划。

## 一、综合交通发展现状

“十二五”期间(2011—2015年),上海综合交通体系坚持“交通引导、管理优先、服务提升、城乡统筹”的基本思路,交通基础设施建设有序推进,交通综合管理水平逐步提高,交通运输服务能力持续提升,“十二五”规划目标全面完成,“枢纽型、功能性、网络化”的综合交通体系架构已经基本形成。

交通基础设施不断完善。国际航运中心建设取得重大突破,洋山深水港四期工程开工建设,虹桥、浦东两大机场建成4座航站楼、6条跑道。京沪高速铁路建成开通,形成上海站、上海南站、上海虹桥站三个铁路主客运站。轨道交通基本成网,2015年底运营线路15条,长度达到617公里。2015年高速公路通车里程达到825公里。城市道路容量增加,城市快速路约200公里。新城和重点地区发展得到了支撑,金山铁路、轨道交通9号线三期南延伸、轨道交通11号线二期和轨道交通16号线通车运营,嘉闵高架路南段一期、北段一期建成通车,国际旅游度假区、国家会展中心等重点地区交通配套设施陆续建成投入运营。

交通综合管理水平显著提高。交通法制、体制、机制不断完

善。交通信息化建设取得显著成效,建成市级交通综合信息平台。通过实施非经营性客车额度拍卖政策,小客车保有量过快增长的势头得到了有效控制,2015年全市注册小客车保有量247万辆。交通环境污染治理不断加强,率先实施机动车更高排放标准,持续淘汰高污染车辆。交通安全管理水平不断提高,全年道路交通事故万车死亡率下降至2.60人。春运期间交通保障措施人性化、常态化,确保全市交通运行安全有序。做好重大节假日和重大活动等交通保障工作,不断完善收费高速公路免收小型客车通行费等一系列管理措施,保障高速公路网的平稳运行。持续做好交通状况动态研判分析,引导市民有序出行。

交通运输服务能力持续提升。上海国际航运枢纽港地位日益凸显,2015年上海港集装箱吞吐量达到3653.7万标准箱,连续六年保持世界第一;浦东、虹桥两机场旅客吞吐量达到9919万人次,航空货邮吞吐量达到370.9万吨。公共交通整体服务水平显著提升,轨道交通运输能力大幅提高,客运主体地位逐步体现;公共汽(电)车线网优化调整力度持续加大,运营水平和服务品质得到提升;换乘优惠受益乘客规模逐年增长,全市公共交通日均客运量达1820万乘次。道路交通运行保持总体通畅。

交通有力支撑城市经济社会发展。过去十余年,上海城市建成区面积增长1倍,常住人口总量增长超过30%,上海市生产总值增长近2倍,交通发展基本适应并有力支撑了城市经济社会的快速发展和市民多元化的出行需求。

上海综合交通也仍然存在一些突出问题：

对外辐射能力与国家战略要求尚有差距，海空枢纽多式联运和区域通道联系水平仍待改善；轨道交通高峰拥挤严重，地面公交吸引力低、换乘不便，公共交通整体服务水平和可靠性尚需提高；道（公）路系统功能和结构不尽合理，路网局部连通性不强，交通需求管理政策突破力度不足，道路拥堵形势依然严峻；综合交通节能减排技术和水平不高，资源环境承载力面临巨大压力；综合管理水平有待提升，信息化、市场化、科技化等手段的应用还不充分，交通运行秩序需要改善。

## 二、上海综合交通发展趋势展望

当前，上海正处于创新驱动发展、经济转型升级的关键时期。到 2020 年，上海要在基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的基础上，努力建设成为具有全球资源配置能力、较强国际竞争力、影响力的世界级城市群核心城市，特别是经济全球化、区域一体化和新型城镇化都对上海综合交通的发展提出了更新、更高的要求。同时，城市机动化和交通需求增长的趋势仍会延续。上海已明确提出规划建设用地“负增长”的要求，可供大量交通设施建设的土地十分有限。因此，“十三五”期间，上海综合交通体系将逐步进入“完善功能、注重管理、提升服务”的交通设施建设和品质提升并重发展阶段。

“十三五”期间，上海必须从国内外环境的新趋势和交通体系内外诸多新因素、新特点出发，充分认识到综合交通发展面临的新

形势、新要求和带来的新机遇、新挑战。

(一)“一带一路”国家战略的实施,要求进一步提升全球枢纽地位。随着全球经济格局深度调整,我国经济发展进入新常态,但长期向好的基本面没有改变,经济发展具有巨大潜力。上海国际航运中心的发展仍将面临新的机遇,上海港和上海航空枢纽运输需求仍将保持一定增长态势,对外辐射能力、交通运输能力和集疏运保障条件都需要进一步巩固和提升。

(二)“长江经济带”和长三角一体化进程加快,要求进一步提升区域综合运输能力。上海作为长三角世界级城市群的核心城市,要更加主动地推进长三角地区的协同发展,着力打造服务长三角、辐射全国的综合交通体系,促进长三角和长江经济带整体发展,更好地支撑国家战略。同时,长三角城市群同城化效应不断显现,要求上海积极参与跨区域综合交通走廊建设,充分考虑上海毗邻地区通勤客流和交通商务圈特征趋势。

(三)新型城镇化加快推进,要求进一步推动城乡统筹和紧凑发展。统筹城乡发展是上海实现转型发展的重要抓手,要把握城市空间形态和用地功能转型发展的机遇,重点关注人口快速导入地区发展,尽快构建与周边区域联动、城乡一体的综合交通体系,有效引导和应对上海与毗邻地区、新城与中心城、新城之间、新城和新市镇之间各种交通出行需要,进一步提升新城在上海新一轮发展中的战略作用。

(四)居民生活水平持续提高、新业态不断涌现,要求满足多元

化的交通需求。随着上海小康社会的全面建成,居民的生活水平将持续提高,小汽车进入家庭的趋势没有改变,个性化交通出行不断增加,交通“供给侧结构性”改革的需求强烈。同时,随着科技创新中心建设和城市产业功能转型,现代服务业持续发展,物联网、云计算、大数据等新技术快速运用,对交通管理创新模式和交通政策制定提出了更高要求。

(五)资源、环境约束趋紧、生态环境建设要求日益提高,要求进一步提高交通综合统筹管理能力。建设用地总量“负增长”的约束下,未来新增交通设施供给的潜力越来越小,特别是中心城新增交通供给的空间极为有限。同时,生态文明建设持续推进,能耗增量控制和雾霾治理进一步加强,土地、能源等资源刚性约束日趋加大,必须全面提高交通综合统筹管理能力,运用经济、行政、法律、科技、环境、社会等综合手段来治理交通,加强交通与环境、用地、安全等要素的一体化发展。

### **三、上海综合交通发展的指导思想、基本原则和目标**

#### **(一)指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,统筹推进“五位一体”的总体布局建设。以科学发展为主题,以加快转变发展方式为主线,坚持管建并举,“管为本、重体系、补短板”,推进综合交通体系建设和管理。“管为本”,就是要确保交

通运行安全、有序和高效；“重体系”就是要进一步健全和完善空港、海港、陆域地上地下、中心城区和郊区整体的枢纽、功能和网络体系；“补短板”，就是要找准综合交通体系中的难点问题，全力突破，全面提升整个体系的能力和竞争力。要更加注重区域统筹，更加注重系统协调，更加注重质量提升，更加注重绿色环保，更加注重民生关怀，更加注重安全智能，更加注重服务管理。

## （二）基本原则

坚持创新发展，适应城市功能提升和交通发展新要求。一是转变交通发展方式，强化综合管理，提升交通体系的功能和服务，依靠经济、行政、法律等手段，规范交通秩序，提升交通文明。二是体现生态文明的政策导向，从单纯缓解交通供需矛盾，转向追求资源集约利用、营造宜人交通环境、实现节能减排、推进交通可持续发展。三是促进科技创新与交通发展紧密结合，发挥交通科技对运输组织、安全与应急保障、工程建设与养护、资源环境保护等方面的支撑作用。

坚持开放发展，提高国际航运中心服务能力。充分考虑“一带一路”和“长江经济带”发展要求，积极融入基础设施互联互通和国际大通道建设，加强国际航运中心战略性设施布局谋划和建设，上海国际航运中心进入世界航运中心前列，巩固提升海空枢纽地位，基本建成航运资源高度集聚、航运服务功能健全、航运市场环境优良、现代物流服务高效、具有全球航运资源配置能力的航运中心。

坚持协调发展，实现交通有序引导区域发展。一是加强与长

三角城市群协调发展,推进区域性通道、综合枢纽等设施建设,发挥新城节点城市作用。二是发挥交通支撑和引导城乡空间布局作用,引导人口的合理分布,按照公共交通导向开发(TOD)的理念,实现以轨道交通为主的站点周边紧凑型、高密度开发,与地区开发功能紧密衔接。

坚持绿色发展,坚决贯彻公交优先发展战略。一是突出完善大容量轨道交通网络,核心要“增能、扩能、增效”,在关注建设规模的同时,更要提高管理水平,实现运行能力和效率的全面提升。二是进一步完善公共交通的功能层次,弥补服务短板,打造便捷的公共交通网络,提升服务品质和吸引力。三是坚持交通需求管理,继续调控小客车保有量,引导个体机动交通合理使用。四是充分考虑到城市资源约束与环境保护要求,加强交通与环境、安全等要素的协调发展,加强设施养护,保障长期高效使用。

坚持共享发展,提供多样化交通服务。一是适应市民多元化、高品质的交通需求和“互联网+”等创新发展要求,提供多样化的交通服务选择。二是发挥不同交通方式各自的服务优势,合理组织衔接关系,加强功能整合,提高运输效率。三是根据中心城、新城、周边毗邻地区的区位差异和交通特征,因地制宜,制定差别化的交通发展策略。

### (三)目标

#### 1.总体目标

按照全面建成小康社会的总体要求,到2020年,支撑“基本建

成国际经济、金融、贸易、航运中心，基本建成社会主义现代化国际大都市，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架”的奋斗目标，完善和提升“枢纽型、功能性、网络化”的国际大都市一体化交通体系，进一步突出“智慧、低碳、共享”的发展理念。实现枢纽航线通达全球，设施功能齐全完备，网络运行高效易达；提供全面智慧的交通服务，营造低碳的交通环境，提供公平共享的交通资源，满足多元化的交通需求。

## 2. 具体目标

建设辐射全球、服务全国的交通枢纽。建设世界一流的海空枢纽港，提升国际航运中心枢纽功能和全球资源配置能力。到2020年，上海港集装箱吞吐量预计达到4200万标准箱左右，集装箱水水中转比重力争提高到50%以上；航空枢纽预计旅客吞吐量达到1.2亿人次左右、货邮吞吐量达到400万吨以上，持续扩展通达全球的航线网络，机场中转旅客比例预计达到15%以上。构建适应长三角一体化发展的城际交通和市域交通网络，实现长三角主要城市90分钟左右到达上海。优化综合客货运交通枢纽布局，促进内外交通无缝衔接。

努力确保交通运行安全可靠。道路交通万车死亡率低于2.63人，轨道交通安全运营水平明显提升。

人员出行和货物运输更加方便快捷。依托公共交通，中心城区居民上下班平均出行时间在45分钟以内；新城与中心城之间平均出行时间控制在60分钟以内。

交通系统有机整合、高效运行。中心城公共交通出行比重达到 55%，其中轨道交通客运量占公共交通客运量比例达到 60%；郊区新城进一步提高公共交通出行比例，保证交通安全、有序。拥挤路段的公交专用道高峰时段运行车速高于相邻车道社会车辆的运行车速；中心城快速路高峰时段的平均运行车速高于 40 公里/小时。构筑科技创新引领、信息深度整合的智慧交通。

营造绿色交通环境。全市公共交通、步行、自行车的出行比重不低于 80%，新能源和清洁能源公交车比例达 50%以上。单位客货运输量碳排放明显下降，交通污染物排放量得到有效控制。

创造文明交通环境。交通决策更加公开透明，交通执法行为更加严格规范，交通参与者安全意识、法治意识、环保意识显著增强，全社会交通文明程度明显提升。

#### **四、上海综合交通发展重点任务**

##### **(一)进一步提升海空枢纽辐射能力**

###### **1.优化提升国际集装箱枢纽港功能**

(1)加快推进洋山港区四期工程建设，建设外高桥港区八期工程，加快港区支线泊位规划研究和建设工作。深化完善“两型”港口建设，提升港口可持续发展能力。

(2)完善港口集疏运设施，重点强化海铁联运、江海直达运输，结合沪通铁路建设，同步建设外高桥铁路货场和进港铁路。充分利用长江黄金水道，加快发展内河运输，提高集装箱水水中转比例。完善公路集疏运通道布局，重点提升宝山—外高桥区域路网

能力。

(3)加快推进内河高等级航道整治建设,四级及以上内河航道通航里程达到 260 公里左右;加快实施外高桥、芦潮港内河集装箱港区,切实解决内外港运输衔接问题。进一步推进内河船型标准化发展。培育内河水运市场,完善水水中转软环境,实施基于利益共享的内河外港一体化运营。

(4)推进跨区域港口资源整合,优化码头布局,逐步实施黄浦江中下游货运码头搬迁。深化区域港口合作机制,研究国家战略背景下上海港定位,适应船舶大型化发展趋势,完善深水港布局规划。

(5)支持邮轮、游船、游艇经济发展。推进邮轮母港建设,建设吴淞口国际邮轮码头二期,完善吴淞口邮轮码头配套设施,推进制定邮轮码头服务标准。完善游船码头布局,优化游船码头服务功能。

(6)推动基础航运服务业转型升级,促进高端航运服务要素集聚。

## 2.巩固提升亚太航空枢纽港地位

(1)推进“两场”改扩建工作,包括浦东国际机场第五跑道工程、三期扩建工程;虹桥国际机场 T1 航站楼改造及相关配套设施工程等。

(2)加快完善机场集疏运系统。深化研究机场快线,推进连接两场的市域快速轨道交通线路建设;进一步做好轨道交通、地面公

交与航班的衔接服务；完善机场快速集散道路通道，建成北翟路快速路、S26 公路入城段、嘉闵高架南段。

(3)鼓励基地航空公司拓展国际航线，支持基地航空公司加快机队扩容和结构优化，提升航线通达性和在全球航空货运供应链中的资源配置功能。吸引国内外航空公司、航空联盟在上海发展，完善上海航线网络整体布局，实现航线网络覆盖面、航班频次、航班衔接率等重要指标国际领先。优化空空和空地中转网络品质，推进浦东国际机场“通程联运”业务发展，提高旅客中转率和中转服务能力。

(4)加快航空物流业发展，促进航空货邮吞吐量增长。强化与全球主要货运枢纽的航线网络连接，丰富多式联运产品与服务；着力推进浦东机场国际快件转运中心建设，支持浦东祝桥国际现代快递物流园区的建设，鼓励新兴航空物流集成商入驻；大力发展冷链物流、跨境电子商务等新业务，创新航空快件集拼中转监管模式，提高航空货运枢纽的竞争力。

(5)推进以公务航空和城市公共管理为主的通用航空发展。利用两场资源，改扩建公务航空基础设施，增加上海的公务飞行业务，初步形成东北亚公务航空中心；加大对警务、应急救援等城市公共服务飞行业务的投入力度，满足城市管理、应急救援任务快速响应的需求；推进通用机场规划研究和编制工作。

(6)积极配合推进空域管理体制机制改革，优化上海终端区空域结构。参与长三角民航发展规划编制，积极促进跨市域多机场

体系的构建。

## (二)推进长三角区域交通一体化

1.加快铁路对外通道和铁路枢纽建设。推进沪通(南通至安亭段和太仓至四团段)铁路建设和浦东铁路复线电气化改造,新建沪杭客专三四线(莘庄—上海南站)、沪苏湖、沪乍杭铁路;建设铁路东站,形成虹桥站、上海站、上海南站和上海东站的铁路客运主枢纽格局;建设铁路外高桥集装箱中心站,为海铁联运发展创造条件。

2.提高公路网络服务能力,优化与江、浙两省的道路衔接,加强新城与周边城镇、郊区城镇干线公路建设。整合优化长途客运站布局,推进综合货运枢纽、货运通道的规划建设。进一步发展上海毗邻区域公路客运班线公交化运营。

3.推进长三角高等级内河航道网建设,推进长湖申线、平申线等长三角内河高等级航道网建设。同时,充分发挥长江黄金水道运量大、能耗小、成本低的优势,大力发展长江内支线运输,扩大上海港的服务范围,更好地满足沿江地区的运输需求。

## (三)强化交通引导城乡空间布局

1.结合新一轮城市总体规划编制,进一步明确市域城镇体系发展要求,坚持以公共交通为导向的发展模式,统筹城乡空间布局、功能分区和用地配置,制定区域差别化的交通发展策略。

2.结合城市更新,整合既有交通资源,完善交通服务功能,提升主城区交通体系能级和服务水准。进一步提升以轨道交通为主

体的公共交通服务能力,加快提升公共汽(电)车的服务水平;优化主城区路网结构功能,进一步完善快速路、主次干路等骨干路网;加强重点项目与功能集聚区的交通规划,增强交通服务支撑能力。

3.大力完善新城交通体系。按照全市重大功能性项目、重大产业项目、重大基础设施等向新城倾斜的要求,进一步加强新城自身交通体系建设。强化松江新城、嘉定新城、青浦新城、南桥新城、南汇新城等长三角城市群综合性节点城市交通枢纽和支撑能力;提升金山新城、城桥新城等交通基础设施建设标准。构建新城与中心城、新城之间、新城与近沪地区多层次交通联系通道,研究利用既有铁路资源开行市域列车,建设市域快速轨道交通骨干线路,完善射线高速路网和国省干线建设。加强新城与周边工业园区、大型居住区的交通联系。结合各新城土地利用规划、发展特点,因地制宜完善新城内部交通系统。

4.分类推进镇村交通体系的发展。进一步突出镇在城乡发展中的重要地位,完善镇内外交通联系,缩小城乡公交服务和管理差距。中心城周边镇重点加强交通基础设施资源配置;新城范围内的镇,重点强化与新城的协同发展,组团式配置交通基础设施。中心镇按照中等城市标准配置交通服务功能,加强与周边地区的公共交通联系;一般镇按照小城市标准配置交通服务功能。加强农村基础设施建设,完善农村公路网,改善出行条件。

#### (四)加强综合交通枢纽系统建设

1.加快推进综合客运枢纽建设。优化综合客运枢纽布局,规

规划建设约 30 个综合客运交通枢纽；新建综合客运枢纽各类设施统一规划、统一设计、同步建设、协同管理，对已有衔接效率不高、功能不完善的综合客运枢纽实施改造，完善功能。优化整合中心城区长途客运站，推进郊区长途客运站改造，构建“主枢纽站+区县骨干站+辅助站”三个层次的公路长途客运枢纽结构。

2.推进综合货运枢纽和物流园区建设。依托产业空间布局 and 对外运输通道网络，结合现有货运场站资源整合和调整，构建布局合理的货运场站体系。支持铁路集装箱中心站、物流园区发展，引导传统货运场站向物流园区，尤其是向具有公共服务性质的货运枢纽型物流园区转型升级。加强干线铁路、高等级航道、高等级公路与货运枢纽的有效衔接。

#### （五）提升公共交通服务能力和品质

1.既有轨道交通扩能增效，提高运营管理水平。增购线路车辆，对信号能力、停车能力、供电系统、车站疏散、车辆基地等进行增能、扩容改造；优化轨道交通运营组织，逐步缩短高峰发车间隔，实现中心城区轨道线路高峰时段行车间隔缩短至 3 分钟以内；提高轨道交通高峰运能，到 2020 年中心城区轨道交通高峰运能较 2015 年增加 30%左右，缓解轨道交通高峰拥挤。

2.继续建设和完善轨道交通网络，建设多层次轨道交通体系，形成一网多模式（市域线、市区线、局域线）。充分利用现有及规划铁路发展市郊铁路，为郊区和长三角毗邻地区提供快捷服务。持续推进轨道交通网络建设，续建 216 公里，到 2020 年，总通车里程

约 800 公里；结合正在编制的新一轮轨道交通近期建设规划，开展轨道交通 13 号线西延伸、19 号线、20 号线、机场快线、嘉闵线、崇明线、21 号线、23 号线等线路的深化研究和前期工作，适时启动建设。推进新城有轨电车网络构建和项目建设。

3. 优化调整地面公交线网。构建服务中心城和新城重要客运走廊的公交骨干线网，在具有客流需求和设施条件的客运走廊，推进建设中运量公交系统，建成延安路等中运量公交系统；优化调整区域公交线网，作为轨道交通和公交骨干线网络的延伸和补充；打通微循环，推进“最后一公里”公交线网的布设。强化与轨道交通网络的融合，进一步提高公交线网服务覆盖面，中心城实现轨道交通站点 50 米内有公交站点衔接，中心城公交站点 500 米半径全覆盖。结合历史风貌保护和既有设施条件，研究开行特色公交线路。

4. 推进公交专用道规划建设和执法管理。完善公交专用道设计标准，结合实际需求建设公交专用道，到 2020 年力争形成 500 公里公交专用道网络；推进实施信号优先，提升专用道运营效率；加强公交专用道的监管和执法，公交专用道高峰时段平均运营速度达到 15—20 公里/小时。

5. 加快公交场站的规划和建设。结合公交运营和新能源公交发展需求，新建、改建公交停保场 20 余个；启动公交站点标准化改造工程，逐步消除占路首末站；基本完成电子站牌建设，持续实施公交车站“通电亮灯”工程。

6. 完善公共交通票价形成机制。综合考虑社会承受能力，企

业运营成本和交通供求状况,完善价格形成机制,根据服务质量、运输距离及各种公共交通换乘方式等因素,建立多层次差别化价格体系。

7.进一步提高出租车服务水平。坚持出租汽车总量控制,根据区域经济社会发展和市民出行需求,综合考虑里程利用率和市场状况调节出租汽车总量规模。不断优化出租汽车服务,加强电调平台、候客站点等配套设施建设,引导智能终端应用,提高出租汽车运行效率,有效降低空驶率,满足公众个性化出行需求。探索出租汽车的管理新模式,完善公司化管理,探索多样化的企业和驾驶员风险共担的经营模式。逐步实现经营权期限制。进一步完善出租汽车运价形成机制,发挥运价调节出租汽车运输市场供求关系的杠杆作用,建立出租汽车运价与CPI、社会平均工资、油价等要素相联动的动态调价机制。整治非法客运车辆,营造规范、公平、有序的市场环境。

8.拓展水上客运服务功能。完善市内轮渡码头布局,进一步改善船舶等基础设施建设和更新;调整三岛航线布局,优化运力结构;继续推进乡镇渡口撤渡建桥工作;继续加强水陆公共交通衔接。

#### (六)优化道(公)路网络和功能

1.完善市域公路网络。到2020年,公路总里程达到14500公里,其中,高速公路通行里程超过900公里,普通国省干线通行里程达到1300公里。完善港口、机场集疏运高速公路和市域对外联

系高速公路,基本建成高速公路网,实施总长约90公里;加快建设国省干线公路,实施总长约400公里;优化普通国省干线公路布局,提高公路建设等级;形成中心城与新城、新城与新城之间的多通道布局;完善与江浙两省多层次通道的对接联通,加快上海出省县乡公路的规划和建设,支持区域一体化协同发展。

2.完善城市道路网络。到2020年,城市道路总里程达到5500公里,其中,中心城里程3600公里。继续完善快速路网,实施总长约60公里;增强中心城地面干道设施能力,提高道路交通保障度,实施总长约80公里;增加跨越黄浦江、苏州河通道,加强越江跨河通道路网对接;加强重点地区交通配套,围绕虹桥商务区、国际旅游度假区、临港等重点地区,完善配套路网建设;加快完善城市次支路网,构建道路微循环系统;加快新城路网体系建设,促进区级路网对接。

3.加快推进区区对接和断头路连通工程。落实责任主体,形成工作机制,加快推进区区对接道路和区内断头路改造连通,促进地区融合发展。

4.加强道路交通组织。结合路网形态和交通状况,加强单向交通组织管理,规划实施单行道186条,进一步完善中心城单行道网络;通过完善道路交通标志标线、信号配时、路口渠化组织等非工程手段,进一步挖掘存量交通设施潜力;实施指路系统优化工程,完善重点功能区、重要交通枢纽等指路标志设置,引导快捷方便出行;加强重大工程施工过程的交通组织管理,加强重大活动、

重点区域交通配套保障；根据道路等级和性质，优化道路功能，为公共交通、慢行交通出行提供更好的条件；进一步提升郊区城市化地区的交通组织管理水平；建立道路拥堵管理市区分工联动的工作机制。

### （七）加快推进绿色交通建设

1. 积极推进绿色港口建设。在交通运输部的支持下，设立长三角船舶排放控制区，对排放控制区内船舶航行、作业和靠泊期间使用的燃油提出质量要求，积极鼓励船舶、港口作业机械使用LNG、电力等清洁能源，完善船用岸电和LNG加气站等能源供应设施的配套布局。

2. 加强机动车污染治理。推动实施车辆更高排放标准，同步提升本市油品质量；推动长三角区域机动车污染联防联控工作；在商务区、滨水区、历史风貌区等特定区域内，探索打造若干绿色交通优先、高污染车辆禁行、具有更高排放标准的低碳交通示范区。

3. 鼓励新能源汽车发展。加快新能源汽车推广，进一步提高新能源公交车辆比重；持续扩大出租车、物流配送车、环卫车、租赁车等领域的新能源车使用比例。落实本市充电设施专项规划要求，加快新能源充电设施建设布局；分类、分区推进住宅小区、办公场所、公共服务区域充电设施建设，完善充电设施服务体系和标准规范，组建企业联盟、建设公共服务平台。贯彻落实新能源汽车分时租赁发展指导意见，鼓励引导新能源汽车分时租赁有序发展，以中心城、新城为重点推进分时租赁网点布局，实现分时租赁网点与

公用充电设施网络的深度融合,形成满足超过2万辆分时租赁新能源车充电需求的服务网络。

4.完善慢行交通设施,保障慢行交通通行空间。加强公共交通及公共开发空间周边步行、非机动车通道及停车设施的建设和管理,保障慢行交通通行空间;在居住、商业、商务、文化和创意产业集聚的区域,逐步打造具有舒适宜人的空间环境、设施品质的慢行交通系统。完善交通无障碍设施建设,保障无障碍设施连续、畅通。

5.大力促进绿色交通装备发展。充分借鉴吸纳国内外绿色交通发展的新方法、新技术、新工艺,进一步挖掘节能降碳、污染减排的潜力,提高车、船、飞机等运输工具的能源利用效率,更新淘汰老旧运输工具;推进港口、铁路、航空、轨道交通等场站装备设施节能技术改造。

#### (八)进一步加强交通需求管理

##### 1.完善小客车拥有和使用管理

(1)坚持并完善车辆拥有控制政策。建立市区号牌小客车新增额度发放规模与交通拥堵指数(道路交通运行情况)、交通环境的联动机制,动态调整额度发放规模;适时调整取得额度所需的条件,从源头上实现小客车的总量调控。

(2)加大小客车使用管理的政策管控力度。在现有高架高峰限行政策基础上,视道路交通运行状况,进一步深化研究调整限行时段和范围;通过停车资源供应、停车价格政策等措施,调控小客

车使用。

## 2. 实施差别化停车管理

(1) 加强停车规划调控和设施建设。将停车管理作为交通需求管理的重要手段,适度满足基本停车,从严控制出行停车,形成以“配建为主、公共为辅、道路为补”的停车泊位供给结构,重点支持停车矛盾突出的住宅小区、医院、学校等及周边公共停车设施、大型综合交通枢纽、城市轨道交通外围站点(P+R)等公共停车设施建设。

(2) 完善停车管理措施。修订完善本市公共停车设施收费管理规定,逐步缩小政府定价范围,进一步发挥市场配置资源的作用,并结合本市动静态交通状况,优化完善停车收费机制,进一步发挥价格杠杆对供需的调节作用,提高停车资源利用效率。继续加强道路停车管理,严格控制中心城拥堵区域道路停车场设置范围和规模,加大对违法道路停车的执法力度。鼓励资源挖潜与共享,改进医院、学校、大型活动等临时停车管理;利用小区内部可用空间进行挖潜与改造,对有需求且具备条件的地区,推广住宅小区错时利用周边停车资源。

## 3. 支持城市配送物流发展

(1) 推动公用型城市配送节点及邮政快递作业枢纽建设。充分利用现有商业零售终端网络,增强城市末端配送的装卸、分拣、暂存等服务功能,满足商业网点、商务楼宇、企业及社区居民等的商品配送需求;结合分拨中心、转运场地等邮政快递基础设施规划

建设,布局智能快递终端;在社区、商务区等区域规划设置一批公共的货物集散点。

(2)规范配送车辆使用管理。适度满足城市配送车辆白天合理的通行需求,提高货运集约化水平;严格货运交通噪声管理,减少配送车辆对生活环境的影响。

### (九)全面提升智慧交通水平

#### 1.面向公众的智慧出行服务

提升综合交通信息服务水平。面向公众出行信息需求,通过移动终端、网站等多种载体,提供涵盖公共交通、对外交通和道路交通的综合性、多层次信息服务,包括交通资讯、实时路况、公交车辆到站动态信息、停车动态信息、水上客运、航班和铁路动态等,提供出行路径规划、出租召车、出行过程中的信息交互等服务。

#### 2.面向政府的智慧管理和决策

(1)提升交通智能化管理能力。通过信息化,促进业务受理审批的流程整合和简化,创新行政服务模式、规范权力运行;利用信息化手段,支撑交通运输企业安全生产标准化考评管理,切实促进企业安全生产工作;完善营运车船动态监管,实现省际客运班线车、包车和危险货物运输车辆等信息接入全国道路运输车辆动态信息公共交换平台。

(2)加强综合交通大数据管理和应用。汇聚整合行业基础数据、监管数据、营运数据,加强源头采集质量管控,确保数据的完整性、准确性和更新的及时性;推进交通信息资源向社会开放;探索

车联网等技术应用,通过数据建模和挖掘,围绕公交线网优化、公交专用道建设、缓解道路拥堵等重点课题,为行业发展趋势研判、政策制定及效果评估等提供支撑保障。

(3)完善交通信息采集和平台建设。建立公共交通信息平台,实现公交车辆运行信息全覆盖;深化高速公路、快速路和地面道路交通信息采集与处理,完善公路出行信息采集网络;建设公共停车信息平台,推进道路停车场收费、公共停车综合信息服务等系统建设。

### 3.面向行业的智慧运营

以信息化促进传统行业转型的思维,实现交通系统有机整合、高效运行。以公交一体化智能车载信息系统的完善升级为基础,实现运营管理所需数据的采集精准化、常态化和动态化,为科学调度、安全监管和应急处置提供支撑;完善出租汽车信息服务平台,实现跨平台的信息互通,强化对出租车、网约车、租赁车等各类车辆和驾驶员等要素的集约化管理;促进轨道交通线网基础设施、运行状况、服务质量、安全保护等系统的建设;加快推进高速公路不停车收费系统(ETC)基础设施和服务网络建设,提高覆盖率。

## (十)提高交通安全和文明水平

### 1.完善安全管理机制建设

(1)健全安全诚信管理体系。积极推进全市交通运输企业安全生产诚信体系建设,实现与交通运输信用体系相对接;建立安全生产违法违规信息库,实现与相关管理部门信息互通与共享。

(2)推进企业安全生产标准化建设。实时公布交通运输企业安全生产达标信息,与安全诚信相挂钩,进一步引导交通运输企业开展安全生产标准化达标考评。

(3)强化“第三方”安全检查评估机制。引入专家和专业机构对行业安全生产的关键环节、重大危险源进行定期或不定期的安全检查。引入“第三方”评估机制,推进重点行业、重点环节的安全评估,提升安全标准。

## 2.提升交通行业安全风险防控水平

(1)建设安全生产风险管理体系。建立安全生产风险源辨识、评估、控制、教育培训、检查考核以及重大风险源报备等相关制度,逐步实施行业安全风险管控。

(2)健全隐患排查治理体系。建立细化轨道交通、交通设施、道路水路客运、危险货物存储和运输等重点领域安全生产重大事故隐患清单制、整改责任制,强化隐患排查整改督办和落实。

## 3.强化安全应急保障制度建设

(1)加大安全科技投入力度,提升交通行业安全水平。充分发挥科技创新对交通安全保障的重要支撑作用,在交通运输、交通建设、交通设施等重点领域,不断提高安全科技投入,提高技防水平。

(2)加强交通行业安全应急领域信息化建设。促进信息化与交通运输安全应急管理的有机结合,全面提升交通信息化在交通安全应急行业应用服务水平。

(3)加强应急救援保障体系建设。强化应急救助保障机制建

设；全面评估和修订行业应急预案，强化应急演练，切实提升安全防范和现场应急处置能力；健全交通事故应急处置机制。加强交通与公安、消防、安全生产监管、卫生等部门联动，在市应急办统一指挥协调下，形成分工明确、响应及时、处置高效的交通事故应急响应和紧急救援工作机制。

(4)加强重点领域应急救援队伍建设。推动危险货物大中型港口码头单位单独或联合建立专兼职危险货物应急救援队伍，探索建立有偿服务机制，提高互协互助互救水平。

#### 4.培养市民交通文明意识措施

(1)倡导守法文明出行，完善激励惩罚机制。持续巩固交通大整治成果，营造遵守交通法规的大环境，倡导文明交通行为，摒弃交通陋习；加快转变政府职能，扩大公众参与，进一步推动道路交通安全管理社会化进程，提高公众交通行为自律意识；试点交通违法行为与市民个人诚信体系挂钩机制；增强企业安全管理主体意识，提高运营人员安全意识和素养。

(2)持续加强文明交通宣传和教育。完善文明交通公益广告播放长效机制，将交通文明和安全媒体公益宣传教育纳入免费公益宣教计划；充分发挥中小学、驾校等单位和专业协会等社会组织的宣传教育作用。

(3)继续推进全市文明交通示范创建活动。扩大文明路口、路段和火车站、长途客运站、机场、码头等区域的示范效应，完善综合文明指数测评工作，稳步提升全市文明交通程度；加强交通志愿者

队伍建设,建立健全文明交通志愿服务长效机制。

(4)倡导文明交通行为。组织开展“守法礼让、文明出行”主题活动,引导市民自觉摒弃交通陋习,文明出行。

(5)培育绿色出行交通理念。结合“全国节能宣传周”“全国低碳日”“无车日”等活动,开展形式多样的公共交通出行宣传,使绿色出行、公交优先成为全行业和社会公众的自觉行动。

#### 5.推进交通行业文化建设措施

(1)完善交通行业制度规范。建立健全从业人员行为规范,明确交通从业人员行为准则;建立科学规范的内部制度体系,完善职业道德规范、岗位行为规范和文明服务标准。

(2)推进交通行业诚信体系建设。加强企业诚信体系建设,将日常查获运输单位违法违规行为、安全事故等纳入诚信考核,并将考核结果与运输单位资质审查、企业安全生产标准化建设达标、客运线路招投标、运力投放以及保险费率、银行信贷等挂钩。

(3)深入开展交通行业文明建设活动。将交通行业价值体系贯穿文明行业、文明单位、文明窗口(班组)、文明职工的创建过程;将“市民满意”作为创建宗旨,持续开展环境文明、秩序文明、服务文明和礼仪文明的综合性创建活动,不断提升窗口服务质量;增强公共汽(电)车、出租汽车、长途客车等驾驶员的文明驾驶、文明服务意识,积极发挥示范导向作用。

### 五、上海综合交通发展保障措施

#### (一)健全综合交通管理工作机制

1.健全交通运输大部门管理体制,构建顺畅高效的综合交通运输协调机制,提高综合交通规划、建设、运营、管理统筹协调能力和水平。

2.完善综合交通运输规划与发展机制,进一步完善规划编制协调机制。加强铁路、公路、水路、民航、邮政统筹规划;推进不同交通系统、交通方式之间的协调发展;加强轨道交通等重大交通基础设施配套衔接规划的实施和保障机制;研究市域铁路等设施的投融资、建设、运营机制。

3.坚持日常交通研判、定期交通调查、交通模型更新、交通规划实施评估等长效工作机制。

## (二)完善法规政策和标准体系

发挥立法的引领、推动和保障作用,突出综合交通发展的重点领域和新业态、新模式的发展需要,研究起草相关法规政策。加快启动修订出租汽车、道路运输、港口和水运、路桥隧道安全保护、寄递安全等地方性法规、规章等相关工作。加强交通标准的基础性、前瞻性、系统性研究,完善相关标准体系,不断提升行业标准的国际化水平。

## (三)加强科技创新和人才队伍建设

1.建立创新项目引领机制。强化需求引导,定期组织发布创新项目需求清单,增强高校、科研院所研究的针对性和实用性,提高产学研用效果;每年滚动发布交通行业科技创新示范和试点项目目录;转变科技项目管理机制和组织方式,逐步向市场导向、技术预

测、自由申报等多方式转变；引入行业创新项目的同业评价机制。

2.建立研发应用协同机制。采取认定扶持、项目支持、联盟、联合等方式，推动研发平台建设；鼓励行业骨干企业以并购、股权投资等多种形式，对接行业科研院所、实验室等，建设企业技术中心等研发平台；形成轨道交通、港口装卸技术等方向的行业研发平台；研究组建长三角交通行业科技创新战略联盟，逐步实现区域科技创新协同应用。

3.建立创新成果转化和推广机制。加强创新成果转化项目的跟踪管理；构建以实现有效转化为目标的行业创新成果评价机制；加强行业科技培训、创新研究和宣传交流。

4.建立科技创新评价激励机制。探索建立行业科技创新激励制度，充分调动各类创新主体、科技人员、企业一线员工等的创新积极性；推动全行业从业人员参与创新，提倡企业设立职工创新基金，支持职工开展改革和创新；将公共交通企业创新能力建设纳入公交专项资金绩效评价和企业服务质量考核范围。

5.加强交通行业人才队伍建设。建立健全行业人才培养、激励机制，重点加强高层次紧缺人才和高技能从业人员两支队伍建设，以重大工程和项目为载体，加快轨道交通、国际航运、绿色交通、智能交通等重点领域的高层次、专业化创新型人才培养；进一步加强职业教育和职业培训，充分发挥职业资格制度作用，积极组织行业技能竞赛，促进高技能人才选拔培养，提升从业人员队伍整体素质。



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，  
市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2016年10月11日印发

---