

# 上海市道路运输管理局文件

沪道运客〔2022〕156号

---

## 关于印发《上海市道路旅客运输行业“十四五”发展规划》的通知

各有关单位：

为科学指导本市道路旅客运输行业发展，上海市道路运输管理局编制起草了《上海市道路旅客运输行业“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

# 上海市道路旅客运输行业“十四五”发展规划

## 前言

“十四五”时期是国家全面建设社会主义现代化新征程的重要开端，是上海迈向全面建成“五个中心”和文化大都市、具有世界影响力社会主义现代化国际大都市目标的开局起步期。人民对服务质量提出全新的要求，期望更加体面、更加尊严的美好幸福生活。在此形势下，本市道路旅客运输行业发展将面临新的形势、要求和任务。“十四五”规划既是深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神的第一个五年规划，亦是衔接“两个一百年”奋斗目标的第一个五年规划。编制实施好“十四五”规划具有新的时代特征和继往开来的里程碑意义。因此，为满足人民对高品质美好道路运输服务的需求，全面打造更为多样、更高质量的道路旅客运输服务，特制定《上海市道路旅客运输行业“十四五”发展规划》。

在梳理“十三五”时期本市道路旅客运输行业发展情况，总结发展成效，挖掘痛点问题的基础上，研判“十四五”面临形势和发展趋势，强化“深化供给侧结构性改革，优化道路客运资源配置，推进道路客运线网和结构调整”工作主线，重点围绕“保安全、促转型、优服务、强融合”四个方面，明确了本市道路旅客运输行业的“十四五”发展目标和重点任务。本规划是指导“十四五”期间本市道路旅客运输行业发展的重要统领性文件。

# 目录

<b>一、 “十三五”发展回顾 .....</b>	<b>1</b>
<b>(一) 发展现状及成效 .....</b>	<b>1</b>
1. 行业基础功能增强 .....	1
2. 行业运行服务成熟 .....	2
3. 行业管理效能提升 .....	3
4. 企业经营模式多样 .....	5
<b>(二) “十三五”目标任务实施情况 .....</b>	<b>5</b>
1. 目标执行情况 .....	5
2. 任务完成进展 .....	6
<b>(三) 面临挑战与存在问题 .....</b>	<b>7</b>
1. 行业发展面临严峻挑战 .....	7
2. 行业发展存在现实问题 .....	8
<b>二、 发展趋势展望 .....</b>	<b>11</b>
<b>(一) 面临形势及要求 .....</b>	<b>11</b>
1. 国家战略要求 .....	11
2. 区域发展要求 .....	11
3. 上海发展要求 .....	12
4. 综合交通要求 .....	13
<b>(二) 发展趋势及预测 .....</b>	<b>15</b>
<b>三、 规划原则和目标 .....</b>	<b>16</b>
<b>(一) 指导思想 .....</b>	<b>16</b>
<b>(二) 规划原则 .....</b>	<b>16</b>
<b>(三) 发展目标 .....</b>	<b>17</b>
1. 总体目标 .....	17
2. 具体目标 .....	18
<b>四、 重点发展任务 .....</b>	<b>19</b>

（一）夯实管理基础，安全更加可控 .....	19
（二）聚焦信用管理，运行更加有序 .....	20
（三）深化转型发展，结构更加优化 .....	21
（四）品质提档升级，服务更加优质 .....	24
（五）区域协同联动，融合更加有机 .....	26
<b>五、保障措施 .....</b>	<b>26</b>
（一）健全组织保障机制 .....	26
（二）加强行业法治保障 .....	26
（三）营造良好营商环境 .....	27
（四）强化社会共治效能 .....	27

## 一、“十三五”发展回顾

“十三五”期间，全球经济形势不断变化，经济格局深刻调整，新一轮科技革命和产业变革不断深化。国家和本市相继发布一系列政策文件，对道路旅客运输行业提出了更加明确的要求。目前，本市道路旅客运输行业整体取得一定成绩，但仍面临巨大挑战，存在一些亟待解决的问题。随着高铁、民航客运业务的快速发展，以及私家车保有量的不断增长，公路旅客对外发送量(包含班车客运和省际包车，下同)在本市对外客运系统中的市场份额逐年下降，2019年分担率仅15.0%左右，较2015年(分担率21.3%)下降6.3个百分点。

### (一)发展现状及成效

#### 1. 行业基础功能增强

业户结构调整，经济类型民营为主，规模仍以“多小散”为主。

- **业户数量。**截至2019年底，本市在册道路旅客运输企业506户，实际经营379户；其中，兼营班车客运和包车客运的企业34户；仅经营省际包车客运的企业105户；经营市内包车客运的企业240户，较“十二五”末(90户)增加150户，主要为市内包车企业。

- **经济类型。**民营企业为主，占比约86%；国有、集体企业占比约14%，经济类型整体呈现多元化态势。

- **车辆规模。**按照“省际”和“市内”两类经营范围，拥

车数在 49 辆以下的企业占比最大，分别为 49.6% 和 96.7%。截至 2019 年底，本市在册的道路旅客运输车辆 1.5 万辆，较 2015 年增加近 5000 辆，新增车辆主要为市内包车，且全为新能源车；中、高级车占比达 75%，普通车占比 25%。

● 人员规模。2019 年，行业从业人员 3.73 万人（含客运站从业人员），其中客运驾驶员 1.76 万人。

## 2. 行业运行服务成熟

（1）场站布局层级化。经过“十三五”客运场站布局的优化整合，目前全市已形成“中心城以五大站点为主，远郊区一区一主站及简易配客站”的总体布局。截至 2019 年底，全市共有 26 个客运站，较 2015 年关停 7 个<sup>1</sup>。26 个客运站中一级站 7 个，二级站 3 个，三级站 11 个，四级站 4 个，尚未评定等级的客运站 2 个。7 个一级站班线数达全市的 72%，旅客发送量约占全市发送总量 83.7%，其中客运总站、客运南站的班线数占全市的 53.5%，旅客发送量约占全市发送总量的 64.9%。

（2）班线结构逐步调整。截至 2019 年底，客运站经营省际客运班线 2776 条，其中沪籍经营线路 1007 条；200 公里以内、200—400 公里、400—800 公里、800 公里及以上客运班线分别占客运班线总数的 19.2%、31.7%、31.6%、17.5%；目前班线通达范围除新疆、青海、西藏、黑龙江、吉林、天津 6 省市以外的 24 个省市的 177 个地（市）、450 个县（市），最长线路为上海至

---

<sup>1</sup> 分别为武宁、五角场、虹口足球场、芷新太平洋、朱泾、南桥、盈宝、长兴等 8 个客运站，新增美兰湖客运站。

宜宾方向，全长 2430 公里。2019 年本市班车客运发送旅客 1414 万人次，较 2015 年下降 46.4%。

**(3) 线上服务更加便捷。**政府层面，本市省际道路客运联网售票平台于 2018 年 8 月份完成一期建设，同年 10 月实现全面上线运营，启用实名制售票系统，目前已实现 26 个客运站实名售票管理，确保旅客办票便捷；企业层面，客运总站实现了集官方网站、APP、微信公众号、微信小程序、自助售票机于一体的线上售票体系。客运南站官方网站、微信公众号以及自助售票机也可提供线上购票服务。携程等以旅游为主的第三方平台也提供长途汽车购票服务。

### 3. 行业管理效能提升

**(1) 深化审批改革。**为进一步简政放权，优化营商环境，结合本市“一网通办”“一网统管”等要求，不断优化完善行业行政审批制度，全面梳理班车客运、包车客运和客运站相关的行政审批事项，优化服务流程等内容，并进一步修订完善修订办事指南。

**(2) 推动标准建立。**“十三五”期间，国家和本市相继发布了多个法规规章文件，用来规范行业运行，主要包括《道路旅客运输及客运站管理规定》（交通运输部令 2016 年第 82 号）等；同时，从国家到本市也陆续出台了多项政策文件，重点从行业转型发展、政府创新管理、安全运营管理等方面提供指导，主要包括《道路旅客运输企业安全管理规范》（交运发〔2018〕55 号）、

《交通运输部 国家发展改革委关于深化道路运输价格改革的意见》(交运规〔2019〕17号)《上海市交通委员会关于深化改革加快推进本市道路客运转型升级的实施意见》(沪交运〔2017〕934号)等。

(3) **完善运价机制。**班车客运实行政府指导价;包车客运实行市场调节价;客运站部分项目(如客运代理费、补票手续费、旅客站务费等)实行政府定价,部分项目(如车辆清洗清洁、安全服务、车辆停放等)实行市场调节价。2017年10月,上海市发改委、上海市交通委联合发布《上海市省际汽车客运站收费实施细则》,文件明确了省际客运站服务收费主要分为车辆站务费、旅客站务费两类,不再直接规定收费标准,逐步扩大道路客运等领域经营者自主定价的范围,适时放开竞争性领域价格,完善价格收费规则。

(4) **强化日常监管。**行业从“户、人、车、线、站”五个方面展开,以车辆动态监管为抓手,形成了从政府、企业、社会第三方的一体化监管模式,健全了第三方平台监管机制、承运人责任险费率浮动考核机制,建立了质量信誉考核机制、多部门联合检查机制、随机抽查机制等,实现了对承运人和车辆的有效监管;全面落实了实名制售票,夯实了安全管理基础,推进了“双随机一公开”监管试点,实现了抽查结果定期公示和运用。

(5) **推进信用体系建设。**依托上海市交通委员会印发的《上海市道路运输市场严重失信主体管理实施细则》(沪交行规

〔2018〕3号），不断加强了本市道路旅客运输市场管理，推进了道路旅客运输市场信用体系建设，建立和完善了失信惩戒机制。截至目前，已向社会公布两批严重失信主体名单，并将失信数据共享至公共信用信息平台。

#### 4. 企业经营模式多样

（1）探索“交游融合”模式。加快推进行业转型升级的政策支持下，本市道路旅客运输行业与旅游企业积极开展合作，并依托现有客运场站，通过建设旅游集散中心，拓展旅行服务功能，如开发旅游专线、景区微循环客运专线等交游结合产品，拓展新型旅游客运服务模式。

（2）发展市内包车定制模式。本市包车企业除承担常规的跨省运营与以通勤车、校车为主的市内包车业务外，还与互联网企业互补融合，不断创新运输服务模式，发展商旅快客（如高铁快线）、短途驳载（地铁短驳线）等特色定制服务，根据业务需求灵活调配车辆使用（如基于通勤运力资源整合实现区域经营的园区班车），不断适应公众多样化的出行需要。

#### （二）“十三五”目标任务实施情况

##### 1. 目标执行情况

“十三五”未开展道路客运专项规划，专项规划《十三五城市客运、公共汽电车和出租车中长期发展规划》中有道路客运相关的指标（共5项，见下表），已完成4项，未完成1项，即省际道路客运量。该指标预计“十三五”期末依旧无法完成，主要原因

是受到高速铁路、动车网络快速扩张，私家车加速普及，个性化出行方式快速发展多重因素影响，省际客运客流遭到分流这一问题预计将继续存在。

表1 “十三五”期间规划目标执行情况

指标名称	目标值	现状值	目前完成情况	十三五末预期	无法完成原因
省际道路客运量	3500-3700 万人次	2019 年 3167 万人次	未完成	无法完成	主要是出行需求变化，并受高速铁路快速发展、私家车普及，省际客运客流遭分流
客运场站布局	“一站带多点”向中心城“东西南北总”五大一级站、郊区“一区一站”方向发展	已形成“中心城区以五大站点为主，远郊区县一区一主站及若干简易配客站”的总体布局	已完成		
客运班线整合	>800km 落实接驳运输，>2000km 到期后取消	88 条 800km 以上的线路实施了接驳运输，2000km 线路到 2020 年底全部到期。	已完成		
运营模式	公车公营、班线公司化经营	运营模式多样化，以合作经营模式为主（占比超 90%），已实现线路公司模式经营如舟山、宁波、南通、启东等	已完成		
节能减排	鼓励 100km 范围内的毗邻地区班线使用清洁能源及新能源车辆	新能源及清洁能源车辆主要应用于市内包车领域，运营距离在 100km 范围以内	已完成		

## 2. 任务完成进展

任务来源于《上海市综合交通“十三五”规划》和专项规划，共 7 项，均在持续推进中，且均为“十四五”需要继续推进的任务。

表2 “十三五”期间规划任务执行情况

来源	任务		完成情况
《上海市综合交通“十三五”规划》	推进长三角区域交通一体化	进一步发展上海毗邻区域道路旅客运输班线公交化运营	持续推进中（已有5条省际客运班线实现公交化运营）
	加强综合交通枢纽系统建设	优化整合中心城长途客运站，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	目前已形成“中心城区以五大站点为主，远郊区县一区一主站及若干简易配客站”的总体布局
《十三五城市客运、公共交通和出租车中长期发展规划》	统筹规划客运场站，联动发展、提升功能、完善布局		持续推进中（整合归并功能性不强的小站，从十五期间33家客运站调整为26家）
	积极扩大企业经营自主权，加快班线优化与资源整合		依托行政审批制度改革、一网通办，简化审批流程，贯彻转型发展意见
	契合市场需求、提升服务品质，谋求省际客运行业新发展		持续推进中（推进道路旅客运输行业转型升级，拓展客运站旅游集散功能，实现5条毗邻地区省际客运班线公交化运营，积极推进定制客运发展模式）
	建管并重、突出管理，有效提升行业管理水平和综合能力		持续推进中（依托第三方安全监管平台，强化车辆监管，开展道路旅客运输行业安全评估；规范接驳运输审批机制；加强行业信用管理，定期发布严重失信主体名单。）
	培育骨干企业、落实主体责任，提升从业人员素质，带动行业面貌新改观		持续推进中（本市在客运站、班车客运和包车客运领域已分别形成骨干龙头企业）

### （三）面临挑战与存在问题

#### 1. 行业发展面临严峻挑战

近年来，本市城市能级快速跃升，交通设施辐射能力不断加强，多模式交通基础设施网络规模和覆盖率的进一步扩大，导致综合交通运输体系方式结构持续演化。随着多模式客运方式竞争日益加剧，道路旅客运输行业发展及组织模式调整面临客运服务需求升级，行业客流不断遭到分流的现实挑战，主要表现在：受铁路线网持续发展冲击。随着高铁、动车为代表的快速客运网络

形成，铁路在中长距离客运领域的对比优势日益明显，班车客流下降明显，部分原来客源充足的“黄金线路”变成了运量稀少的“亏损线”，既有线网组织模式难以为继，行业发展进入瓶颈期；受私家车快速发展影响。得益于发达的高速公路网络，私家车凭借其“门到门”、机动灵活的优势，在整个对外交通客运体系中基本维持 41% 的份额，覆盖了 300—500 公里空间范围的对外交通出行，且随着整个对外交通需求的增长，个体机动化交通量也在持续增长，尤其表现在节假日期间，高速公路免费通行政策催生的旅客私家车出行，使得以节假日盈利为主的省际班线客运损失大量客流。

## 2. 行业发展存在现实问题

### 问题一：行业管理仍有待精细化

行业安全监管水平仍需提升。近年来，国家和本市对于道路旅客运输行业安全管控要求不断提升，但受制于行业监管基础条件有限、安全监管信息融合程度不高等原因，部分企业站外带客、车辆超速、GPS 掉线、线路偏移、凌晨 2:00—5:00 违规行驶等现象屡禁不止，存在一定的安全隐患。

长三角道路旅客运输行业一体化发展有待统筹。长三角高质量发展一体化背景下，上海与毗邻城市在道路旅客运输行业融合发展和转型升级方面，缺乏一体化的统筹规划，配套政策标准和管理依据也欠缺，目前表现在运营服务规范、车辆车型、标识标志、运价标准（尤其表现在本市与外省市对开的客运班线经营

上)、服务水平等方面还未统一标准；在道路旅客运输的联合执法和应急联动方面有待进一步加强。

### 问题二：场站布局结构有待优化

场站布局与发展需求匹配度有待进一步提升。第一，全市已形成“中心城以五大站点为主，远郊区一区一主站及简易配客站”的总体布局，但原有以行政区划为原则的“一区一主站”方案，与城市发展新要求（中心城区绵延发展区）和未来客流需求不相匹配，如郊区正成为主要人口导入区，未来的客流需求主要在郊区，但目前郊区15个站点中仅西站、嘉定客运站为一级站，仍有郊区乘客习惯前往中心城主要站点乘车；第二，中心城部分区域客运站过于密集。如上海火车站周边1.5公里范围内分布有客运总站（一级站）、沪太路站（一级站）、中山站和沪铁站四个站，其中2个为一级站。

场站与城市客运系统、其他对外客运方式的协调性有待提升，便捷性不足。中心城部分客运站与其他交通方式换乘距离较长，对于乘客携带行李出行的便利程度较低。远郊区部分客运站目前尚无轨道交通直达。

### 问题三：行业服务品质有待提质

车辆舒适度有待提升。目前，不同企业运营车辆车龄（车龄跨度3—8年）、等级、能源类型、额定载客情况（额定载客数在35—55座之间）和个性化服务内容参差不齐，行业营运车辆整体舒适度有待提升。其中车龄方面，班车客运和省际包车客运车龄

普遍较高，均超5年，部分超8年（班车客运中级车平均车龄8年），市内包车客运平均车龄在3年左右。

互联网及大数据技术优势尚未充分发挥。消费升级背景下，市民对提升客运服务品质、丰富客运服务产品等期望值越来越高，高品质、个性化需求更加旺盛，亟需通过智慧化新兴技术手段精准撮合供给与出行需求。然而，目前道路旅客运输企业提供给市民的平台界面及客运站服务系统大多仅停留于单一的票务服务，个性多元服务提供不足，尚未打破既有经营服务模式。此外，各道路旅客运输企业信息资源集成程度较低，乘客无法在单一平台查询基于自身起讫点的所有客运服务信息，企业间服务信息有待融合。

#### 问题四：企业经营活力有待激发

实施集约化经营的企业规模还较小。基于历史沿革、经营环境、经营条件及成本控制等因素，行业经营主体呈现“多、小、散”的格局，且多采用合作经营模式，有利于“集客”并压缩经营成本，但受合作经营模式的适用条件等约束，该方式多出现在本市与外省市对开的客运班线经营上，且服务水平和收费标准等不一致。

客运站集约化利用和功能升级有待增强。既有客运站功能主要为旅客提供售票、安检、候车等服务，部分站点提供旅游集散功能。但在城市空间资源约束背景下，道路客运站点未能实现资源效益最大化。部分客运站土地空间资源潜在价值未被充分挖

掘，亟待探索场站转型升级的有效路径。

**企业安全生产主体责任有待增强。**道路旅客运输行业市场化程度较高，各企业之间安全管理能力参差不齐，部分企业安全生产责任意识缺失，企业安全制度有待强化，安全管理不到位等情况依然存在，应急预案有待根据服务内容的不同精细化制定。部分企业对车辆状况的有效监控、车辆维修保养、车辆达标管理等落实不到位，车辆安全管理有待加强。

## 二、发展趋势展望

### （一）面临形势及要求

#### 1. 国家战略要求

支撑国家“交通强国”战略落实，上海要发挥先行先试作用。2017年10月，党的十九大报告中提出建设“交通强国”的目标。2018年7月，交通运输部要求上海建设交通强国先行示范区，重点在服务国家重大战略、推进交通运输创新发展、探索大城市交通发展模式、探索完善交通运输治理体系提高治理能力四个方面当好先行，为我国全面推进交通强国建设提供经验。2019年9月，国务院印发《交通强国建设纲要》，明确加速新业态新模式发展的任务，提出深化交通运输与旅游融合发展，完善客运枢纽、高速公路服务区等交通设施旅游服务功能。

#### 2. 区域发展要求

实现“长三角高质量一体化发展”，上海应发挥龙头带动作用。2016年6月，国务院出台《长江三角洲城市群发展规划》，

提出应发挥上海龙头带动的核心作用，依托交通运输网络培育形成多级多类发展轴线，推动各都市圈的同城化发展。2018年11月，习近平总书记在首届进博会提出，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2020年4月，《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》发布，明确完善城际客运服务，优化城际客运班线网络、运力匹配与时刻安排，鼓励定制客运服务有序发展等任务。

### 3. 上海发展要求

**(1) 城市功能发生调整。**上海要依托国家创新体系建设，充分发挥服务长江经济带的龙头城市和“一带一路”建设桥头堡的作用，带动形成具有全球竞争力的长三角世界级城市群。从发展模式及内涵看，上海需要优化城乡空间体系，促进城乡间在空间布局、产业经济、公共服务、生态保护、基础设施建设等方面的协调发展。

**(2) 上海常住人口规模稳定，通勤人口呈现都市圈通勤特征。**来沪半年内的短期流动人口、跨城通勤和商务（特别是大都市圈）人口是组成城市交通服务人口重要组成部分，随着长三角一体化发展，这部分交通需求将呈现增长和高品质趋势。

科技发展对交通影响更加深远。“十四五”期间，随着物联网、“互联网+”、人工智能、无人驾驶、5G等新技术的发展，科技创新无时不有、无处不在，对交通领域的渗透影响面广、颠覆

性强，交通领域大量传统行业将面临重新定义，交通出行结构也将受到冲击。

#### 4. 综合交通要求

**(1) 长三角高铁布局不断完善。**近十年高铁的快速发展给居民出行带来巨大变化，长三角城市群作为国内经济发展最成熟的区域，其高铁的发达密集程度也居国内各大城市群之首。2019年全市铁路旅客发送量约1.17亿人次，约占全社会旅客发送量的55.5%。根据目前规划，沪通铁路将于2020年底建成通车；京沪高铁、沪宁城际、沪杭客专等既有铁路的城际客货运功能也将将在2030年增强。

**(2) 航空枢纽布局更新。**根据《上海市城市总体规划(2017-2035年)》，至2035年，青浦将建大型通航机场，以公务机起降服务为主要功能；在长江口、杭州湾等地区布局若干小型通用机场，以城市管理、应急保障需求为主要功能；新增航空枢纽将对客运站布局和客流分布产生影响。

**(3) 私家车出行比例不断提升。**近年来，随着汽车工业蓬勃发展，居民收入水平的稳步增长，为私家车普及提供机遇。2019年全市实有小客车540万辆，同比增加29万辆，平均出车率为73%。随着长三角区域一体化发展，区域边界趋于模糊，同时全国高速公路省界收费站全面取消，也为私家车跨省出行提供便利，未来自驾出行比例可能不断提升。

**(4) 道路旅客运输行业进入调整期。**主要表现在以下四方

面。

第一，班车客运发展定位发生转变。班车客运是综合交通运输体系的重要组成部分，也是保障城市基础性交通服务和支撑国防交通的基础保障行业，特别在铁路目前尚未覆盖区域（如山区、旅游景区等），“春运”“黄金周”等客流高峰时期，以及新冠疫情等特殊时期（如物资运送等），班车客运的基础性作用更加明显。但在铁路线网大规模发展，私家车不断普及的大背景下，班车客运的发展定位仍将发生一定程度调整，从原有的“对外客运系统中的骨干地位”逐渐向“在综合交通系统中发挥补充功能”和“特殊区域特殊时期的基本保障功能”转变。

第二，客运结构将实现调整，定制客运、包车客运、旅游客运将成为新的增长点。随着长三角出行品质化（便捷、舒适等）需求的提升，催生高效、便捷和舒适跨地区交通服务方式。道路旅客运输中，定制客运可提供个性化服务，实现“门到门”运输（班次灵活，始发地、终到地、中途停靠地均可按乘客需求停靠），为班线企业转型升级带来助力；包车客运市场化程度高，服务形式灵活，服务质量更好，且几乎不受铁路发展影响，“十四五”期间将保持继续发展，并影响客运站规模及包车客运配置集散点的需求；旅游客运是政府为帮助企业转型升级大力发展的业态，近几年在诸如长三角旅游一体化发展、上海国际旅游度假区建成、国家会展中心投入运营等利好因素下，旅游客运将得到大力的发展。

第三，行业客流需求向郊区转移。《上海市城市总体规划（2015-2035）》（以下简称“上海2035”总规）提出要形成“主城区-新城-新市镇-乡村”四级市域城乡体系，新城和重点新市镇将作为主要空间载体，疏解中心城过密人口。从城市人口现状分布来看，郊区正成为主要人口导入区。根据“上海2035”纲要中的人口调控目标，在2020年中心城区常住人口控制在1000—1125万人（约占全市常住人口比例40—45%）。因此，与现状主要客运枢纽和班线集中配置在中心城区不同，随着新城新市镇的发展，道路旅客运输的客流出行需求可能将从中心城区向远郊区转移。

第四，客运站布局和功能亟需调整。因城市空间发展和需求改变而导致的道路客运线网的调整，将影响客运站的整体布局；与此同时，客运站的相关经营主体也面临转型升级的压力，但企业在“交游融合”、在用地性质许可且保证满足客运站客流需求和功能的前提下拓展商业综合体功能等方面的尝试，将促使客运站实现转型升级。

## （二）发展趋势及预测

预测“十四五”期间，随着长三角一体化和临港自贸区新片区等重大战略的推进，铁路和轨道交通体系一体化进程加快，铁路客流将大大提升，增速加大；航空客流随着机场群集疏运体系的完善也将大幅增长，增幅稳定；公路客流逐渐与个性化机动出行方式融合，下降趋势减弱；水路客流受旅游业等产业的发展和

调整，下降趋势稳定。预测至“十四五”末，道路旅客运输在对外客运各方式中的分担率将降为 8.37%，2025 年，班车客运和省际包车对外发送旅客量将达到 3242 万人次，市内包车客运量为 3724 万人次。

### 三、规划原则和目标

#### （一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神和市委十一届代表大会精神，对标《交通强国建设纲要》“四个一流”和“五个目标”，贯彻长江三角洲地区交通运输更高质量一体化规划，紧扣“高质量发展”和“转型升级”，以提高人民的获得感、幸福感、安全感为中心，以防范遏制重特大安全事故为底线，以转型升级激发行业高质量发展动能活力为主线，以提升行业服务效能为根本，以加强长三角一体化协同发展为契机，坚持系统治理、精准施策，扎实推进本市道路旅客运输行业安全可靠、创新转型、服务优质、长三角融合发展。

#### （二）规划原则

1. **坚持系统协调发展。**一是加强与综合交通规划的协调、与城市总体规划的协调；二是加强与长三角城市群协调发展，实现道路旅客运输资源集聚；三是加强城乡发展的协调，优化客运站等基础设施布局和规模，与中心城、郊区新城、长三角毗邻地区等区域发展、土地利用、经济增长等动态协调；四是加强道路旅

客运输与其他交通行业发展衔接配合，增强综合交通功能。

**2. 坚持创新共享发展。**一是促进科技创新在道路旅客运输行业发展的深度融合和应用，发挥科学技术与交通需求的良好互动作用，尤其在支撑道路旅客运输组织、日常管理与应急保障等方面；二是随着多业态融合发展趋势明显，“交通+互联网”、“交通+旅游”等交叉业态不断涌现，交通管理呈现综合性、复杂性，需要相关部门通过多元渠道，实现多种业态之间的运营信息数据共享，促进业态之间融合发展。

**3. 坚持绿色安全发展。**一是进一步落实蓝天保卫战等相关战略，优化道路旅客运输行业交通能源结构，持续推广清洁能源和新能源车辆更新，逐步淘汰高污染的运输工具和能源，降低交通排放水平。二是充分利用科技创新手段，加强行业智能安全管理、精细化管理，完善行业安全平台功能，实现车辆监控、线网优化、联网售票、实名认证等多种功能，提高综合监管和执法效能。

**4. 坚持高效优质发展。**一是持续推进交通治理体系和治理能力现代化，不断完善道路旅客运输行业相关体制、机制、法制，强化协同联动；二是充分应用最新信息技术，创新管理模式、经营模式和服务模式，提升组织管理水平，提高资源利用效率，提供高效、优质的道路旅客运输服务。

### （三）发展目标

#### 1. 总体目标

在总结“十三五”行业发展情况、“十四五”面临形势等基

础上，以“深化供给侧结构性改革，优化道路客运资源配置，推进道路客运线网和结构调整”为主线，重点围绕“保安全、促转型、优服务、强融合”，力争到2025年，通过交游融合增动能，联程联运添活力，互联互通优平台、高端定制创品牌，推动本市道路旅客运输行业基本实现安全规范、结构合理、充满活力、富有特色、区域标杆。

## 2. 具体目标

- 在总体目标要求下，主要从保安全、促转型、优服务、强融合等方面提出18项具体目标。

表3 “十四五”道路旅客运输具体目标

发展目标	序号	具体目标
保安全 (3项)	1	车辆、驾驶员、运营信息实现精准、全覆盖
	2	企业安全生产主体责任强化落实
	3	有责重大事故数降低
促转型 (6项)	1	取消沪籍800公里以上道路客运班线，配合外省清退非沪籍800公里以上道路客运班线
	2	优化旅游交通运输体系
	3	鼓励客运站综合开发
	4	班车定制客运匹配发展需求
	5	高铁沿线班车客运价格实行市场调节价
	6	新能源和清洁能源车辆推广应用加强
优服务 (8项)	1	优化联网售票服务
	2	推动联程运输发展
	3	客运站总体布局优化，与其他方式换乘便捷
	4	客运站候车服务环境逐步改善
	5	车辆发展智能化、高端化、舒适化、个性化
	6	培育品牌企业
	7	从业人员素质进一步提升

发展目标	序号	具体目标
	8	依托“一网通办”“一网统管”，进一步简政放权，营商环境优化，市场活力激发
强融合 (1项)	1	引导区域服务标准统一

## 四、重点发展任务

随着区域和城市发展进入新阶段，以及科技进步等因素推动出行需求的持续变化，亟需守牢安全底线，强化创新发展，提供高品质服务，促进长三角一体化融合发展，以“十四五”发展目标为主线，从夯实管理基础、深化信用管理、加快转型发展、品质提档升级、加强区域协同等五个角度提出“十四五”期间重点任务，充分发挥道路旅客运输与其他运输方式的比较优势，进一步提升综合服务效能，打造“安全更加可控、发展更加有序、结构更加优化、服务更加优质、融合更加有机”的道路旅客运输服务，更好地满足市民多样化出行需要，提高人民的获得感、幸福感、安全感。

### (一) 夯实管理基础，安全更加可控

1. 夯实行业安全管理基础。不断强化依法治安、科技兴安，完善行业安全管理制度，坚决遏制重特大安全责任事故，保障群众出行安全；完善“两客一危”监管平台功能，推进智能视频终端应用，加强数据的挖掘、分析，强化安全风险评估和隐患排查，实现安全精准监管。

2. 落实企业安全主体责任。严格按照相关要求，落实企业安全生产主体责任，督促企业完善内部各项安全生产规章制度，适

时更新调整，保证安全生产制度的有效性。强化自身安全管理制度建设，按照服务内容精细化制定应急预案；严格落实《道路运输车辆动态监督管理办法》，督促道路客运企业落实动态监控人员岗位职责和企业主体责任；加强企业客运车辆和驾驶员的安全管理，提升动态安全管理水。

**3. 健全完善应急管理机制。**完善道路旅客运输行业突发事件（如重大公共卫生事件等）预警和跨区域、跨行业应急处置联动机制；组织开展国防交通、应急实战演练演习，组织开展多层级、跨区域的联动演练演习。

## （二）聚焦信用管理，运行更加有序

**1. 加强企业信用管理应用。**基于企业服务质量考核（包含安全运营、优质服务等内容）和信用考核结果，建立道路旅客运输行业“红名单”认定标准和激励机制。对市场守信的主体，依法在项目申报、招标投标等方面，列为优先选择对象；在公共服务过程中，开辟业务办理“绿色通道”，实行“容缺受理”等便利服务措施；完善“黑名单”认定标准和联合惩戒措施。对道路旅客运输市场失信的信用主体，依法在日常监管中列为重点监管对象，增加检查频次，加强现场核查等；限制其享受相关政策扶持和行政便利化措施，并在线路经营权管理、经营性车辆额度管理等公共资源交易中降低信用等级。

**2. 完善从业人员诚信管理。**完善从业人员继续教育培训体系，加强个人质量信誉考核，纳入从业人员诚信管理体系，建立

“黑名单”管理制度。

### （三）深化转型发展，结构更加优化

1. **优化班车线网。**既有道路客运班线经营权到期后，鼓励通过组建线路公司、实施资产置换或者兼并重组等方式，实行集约化经营；结合经营权管理，优化道路客运线网配置，其他班线总量基本稳定，结构逐步优化；加强道路客运班线基础保障线网研究，根据铁路运输存在的优势和客运网络布局规划，寻找铁路的盲点，采取布点式发展，拾遗补缺。

2. **深化“交游融合”。**推动道路旅客运输行业与旅游产业协调发展机制建立，鼓励企业依托长三角一体化背景下的全域旅游发展，推广客运与酒店、景区一站式服务模式，推进企业与旅行社、导游等信息共享，积极引导并支持班车客运、包车客运企业发展旅游专线、景区微循环客运专线等“交游融合”产品。

3. **强化“多业融合”。**依托本市会展经济、教育培训、医养结合等新经济和改革新模式发展，鼓励企业根据市场需求不断优化和创新服务模式，加强跨行业机构（如会展承办方、教育机构及医疗机构等）合作，如结合进博会等大型会展活动契机，开辟展馆直达旅游景点包车线路；结合医养结合新趋势，开展旅游包车等。

4. **规范定制客运。**一是鼓励定制包车规范化发展，积极引导并规范市内通勤包车、商旅快客、短途驳载等特色业务发展，支持客运企业依托网络平台合法、合规提供道路旅客运输定制服

务，如新冠肺炎疫情等重大公共卫生事件期间，点对点的包车服务等；二是引导班车定制客运服务规范化、多元化发展。贯彻落实《新客规》中班车定制客运相关要求，规范本市班车定制客运资质、车辆、平台等方面的管理。鼓励具有资质的企业依托互联网技术，通过网站、手机APP、微信等在线服务方式，借助班车定制客运在中短途客运市场中将旅客“三段式”出行变为“一段式”的特点，充分发挥其“灵活、快速、小批量”优势，为乘客提供个性化、便捷化的服务。

5. 场站功能多元化。推动客运站多样化功能建设，一是拓展旅游集散功能。加强和旅行社、景点协作联盟，拓展旅游功能班线，促使客运站由单一售票功能向集旅游景区门票、酒店预订、跟团游等多维度合一的综合性线下服务平台和旅游集散中心转型；开展散客自助旅游、旅游中转服务，把车站打造成多种功能为一体的“旅游超市”。二是研究探索商业综合体功能，在保证客运站基本服务功能、满足未来客流需求的基础上，研究探索场站商业综合开发相关政策，实现长途客运场站转型升级，逐步实现城市更新同步，如依托区域规划，对场站进行综合开发，形成集交通、商业多功能一体的综合性枢纽。

6. 班线价格市场化。一是按照班线类型差异化定价。以高铁通达范围为依据，近期，针对高铁尚未通达区域或沿线客运走廊，建议依靠班车客运承担市民对外公路出行需求，相应的，从解决市民基本对外公路出行角度，此类班线运价可采取政府指导价；

远期，待高铁通达范围不断拓展，该类与高铁沿线平行线路的运价可按照《新客规》逐步调整为市场化运价。二是推进班车客运价格市场化改革。《关于深化道路运输价格改革的意见》（交运规〔2019〕17号）明确，由三家及以上经营者共同经营线路、与高铁动车组线路平行线路等竞争充分的班车客运，原则上实行市场调节价；同一方向上运输方式单一以及同业竞争不充分的班车客运，可实行政府指导价。同时，完善事前公告要求。取消班车客运价格确定、调整的事前备案。鼓励客运企业根据运营成本、与其他运输方式的比价关系、市场供求状况和服务品质等因素对具备竞争条件自主确定线路票价，先试点后推广。

**7. 车辆能源清洁化。**结合交通行业新基建发展目标，推动道路旅客运输行业基础设施清洁化发展。鼓励企业逐年加快老旧运营车辆更新改造，淘汰低标准、高油耗车辆，购买使用技术成熟、安全可靠、经济性好、节能环保的新能源或清洁能源车辆，明确市内包车客运企业每年新增车辆全部为新能源或清洁能源车辆；同步完善政策配套，推动新能源车辆技术升级和配套充电设施建设，提升行业车辆节能环保水平。

**8. 企业经营集约化。**定期总结实施集约化经营的线路公司发展经验和教训，引导企业通过兼并、组建联合体等形式，形成利益同盟，减少同质化竞争，拓展营运区域和营运网络，促进道路旅客运输市场规模化和规范化发展。

#### （四）品质提档升级，服务更加优质

1. **政府服务便利化。**依托“一网通办”“一网统管”，进一步简政放权，简化道路客运行政许可审批流程，缩短办事时间，实现业务办理高度便捷、高效、人性化，优化营商环境，激发市场活力。

2. **信息服务集成化。**一是集成信息服务，增强售票室、候车室设备的智能化水平，实现班次信息、其他相关换乘交通方式信息（公交、轨道、出租等）的联合发布和实时查询，推动 Maas（出行即服务）平台建设，提供多元信息服务；二是打通企业信息壁垒，加快服务信息融合，为乘客提供便利、高效的信息查询、购票、退票等服务；三是推进跨区域的客运联网售票系统，实现二级以上客运站的联网售票，方便乘客随时随地购票。

3. **场站布局合理化。**建立客运站线路定期评估机制。依托评估结果，完善客运站线路投放方案和退出机制。根据行业实际客流出行分布，同步协调场站功能与班线网络优化；依托与城市发展新要求，推动中心城与中心城区绵延发展区（如闵行等）客运站点的归并整合；实现结合客运班线线网调整，持续优化各场站始发及配载功能；提升与发展需求匹配度，结合未来铁路、航空枢纽布局以及公共交通体系网络发展，重点明确远郊区客运站功能与布局，以及与对外交通枢纽的衔接。

4. **场站换乘便捷化。**中心城区客运站聚焦换乘通道优化，改善换乘环境，减少换乘距离，缩短换乘时间，提升换乘效率；远

郊区客运站，进一步增强与公交、轨道、出租等城市客运方式以及对外客运枢纽的换乘衔接，增加客运站吸引力，提升换乘便捷性。

**5. 候车服务航空化。**一是增能服务设施，除在客运站设置传统的候车服务区外，功能上向机场等大型枢纽看齐，提升服务标准，提高乘客满意度；二是拓展服务功能，开通直达机场、港口的班次，有条件的提供办理登机卡服务；开辟出租车、私家车送站通道，增强客运站吸引力。

**6. 车型多样高端化。**结合定制包车规模扩大发展，积极发展灵活便捷的7-19座中、小型车辆投入运营，满足市场多样化需求；加快推进车辆舒适度提升，丰富个性化服务内容，如提供加热座椅、航空标准餐等。

**7. 经营服务品牌化。**政府层面，积极落实本市《关于加强质量品牌建设、推动高质量发展的指导意见》，根据企业实际情况和行业特点，编制本市道路旅客运输行业品牌企业建设的发展规划，明确品牌企业服务标准，制定相关激励措施，提高企业品牌服务意识；企业层面，基于规划、标准和相关措施，自主探索品牌服务形式，健全品牌服务体系，提升服务人员素质。

**8. 从业人员专业化。**加强从业人员岗前教育培训，定期组织相关法规、职业道德及业务知识培训，提高从业人员应急处置能力，提升从业人员综合素质和服务质量。

## （五）区域协同联动，融合更加有机

1. 示范区率先试点。优化长三角一体化发展示范区既有班线网络、运力匹配与时刻安排；在有条件的地区开展公铁等联程运输服务；鼓励企业基于移动互联网技术，在示范区内积极开展定制包车和班车定制客运等个性化服务。

2. 区域融合一体化。依托长三角一体化发展战略，推动上海与长三角城市在道路旅客运输行业的融合发展与转型升级，引导区域标准化和一体化。针对长三角区域铁路站点无法覆盖区域以及节假日等客流高峰时期，共同研究班车客运基础保障线网；积极推进道路旅客运输服务与旅游融合发展，推出杭黄国际黄金旅游线等精品线路和特色产品。协调推进行业一体化发展的服务规范和配套支持政策，研究建立统一的标识标志、服务水平等标准，促进三省一市道路旅客运输行业资源共享和可持续发展。

## 五、保障措施

### （一）健全组织保障机制

建立横向部门协调沟通机制，尽快启动班线客运价格市场化调整工作；构建顺畅高效的道路旅客运输行业转型升级工作机制，促进道路旅客运输行业与旅游、商业等产业相互融合，推动道路旅客运输企业转型升级，客运站空间资源潜在社会经济价值被充分挖掘。

### （二）加强行业法治保障

发挥立法的引领、推动和保障作用，突出道路旅客运输行业

发展的重点领域、新业态、新模式的发展需要，加快将定制客运、班车客运价格市场化等内容修订进上海市地方道路运输条例，为引导行业可持续发展提供法治保障。

### （三）营造良好营商环境

结合投融资体制改革的深化，创新投融资模式，拓宽道路旅客运输行业基础设施的多元化融资渠道；按照“政府主导、分级负责、社会参与、市场运作、高效规范”的总体思路，通过建立公平的市场运行环境和合理的投资回报机制，鼓励社会资本积极参与。

### （四）强化社会共治效能

充分发挥行业协会、第三方组织等在道路旅客行业治理中的辅助决策和管理作用。充分发挥社会研究机构等第三方组织的公正评估和监督作用，加强对第三方评估机构的监管。充分发挥公众的监督作用，结合新媒介，拓宽监督渠道，畅通监管途径，广泛听取各方意见，加大对公众反映突出问题的监管。

---

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