

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2026〕20号

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市综合交通发展“十五五”规划》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

《上海市综合交通发展“十五五”规划》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

2026年7月28日

(此件公开发布)

上海市综合交通发展“十五五”规划

为推动上海市综合交通体系高质量发展,助力上海国际航运中心建设,根据《上海市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》,制定本规划。

一、总体目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求,深入践行人民城市理念,聚焦建设“五个中心”重要使命,以科技创新为引领、以改革开放为动力、以国家重大战略为牵引、以重点地区发展为契机、以重大项目为抓手、以城市治理现代化为保障,扎实推进交通更高质量发展,为上海加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供有力支撑。

坚持战略引导为先、统筹融合发展、新质创新突破、提质增效升级、绿色低碳转型、安全韧性筑底,按照强枢纽、优体系,重融合、精治理,促转型、育新质的发展思路,持续构建枢纽型、功能性、网络化的综合交通体系,到2030年,建成与具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市相适应的“人本、高效、智慧、绿色、韧性”的高质量一体化交通,国际航运中心水平保持世界一流,综合立体交

通网络水平位居世界前列，交通现代化治理能力全国领先，市民出行体验满意度显著提升，为 2035 年实现交通强市目标奠定扎实基础。

专栏 “十五五”时期上海市综合交通发展主要指标				
序号	指标名称	2025 年	2030 年	指标属性
1	集装箱年吞吐量(万 TEU)	5506.3	>5800	预期性
2	集装箱海铁联运量(万 TEU)	109.9	200 左右	预期性
3	集装箱水水中转比例(%)	52.7	55	预期性
4	航空旅客年吞吐量(亿人次)	1.35	1.50	预期性
5	航空货邮年吞吐量(万吨)	453.7	470 左右	预期性
6	浦东国际机场旅客中转率(%)	16.2	17—20	预期性
7	轨道交通运营总里程*(公里)	962	1260	预期性
8	高快速路总里程(公里)	1140	1200 左右	预期性
9	内河高等级航道达标总里程(公里)	190	280	预期性
10	上海连接长三角客流中铁路(含轨道交通)所占比例(%)	35.6	38	预期性
11	全市工作日日均公共交通客运量(万乘次)	1463	1530	预期性
12	中心城轨道交通站点 600 米半径范围面积覆盖率(%)	43.8	46	预期性
13	轨道交通乘客满意度(分)	89.7	90 左右	预期性
14	主城区路网密度(公里/平方公里)	5.6	5.7	预期性
15	交通运输二氧化碳排放强度较 2025 年下降比例(%)	—	5	约束性

注：* 指轨道交通运营总里程包含金山铁路 56 公里。

二、全面提升上海国际航运中心全球影响力

(一)海港

提升港口设施能力和韧性水平。加快推进小洋山北作业区集

装箱码头及配套工程,建成罗泾港区集装箱码头改造二期工程,推动洋山深水港区二期扩建和罗泾作业区优化调整。加速构建全球领先的国际中转集拼枢纽。协同推进长江口南槽航道治理二期工程和北港航道整治前期工作。系统谋划上海港战略发展新空间,持续深化上海港未来发展深水岸线资源储备研究。

完善港口多式联运集疏运体系。建成外高桥集装箱铁路中心站和港区专用线,推动芦潮港中心站设施增能,加快推进沪乍杭铁路和四团枢纽建设。基本建成大芦线东延伸航道,提升集装箱河海直达运输主通道能力。持续完善公路货运通道布局,优化港区周边交通组织。

推进航运领域数字智能绿色转型。加快航贸数字化平台升级迭代。推进传统码头自动化建设改造。推进国际航运绿色燃料加注、交易和认证“三中心”建设,上海港保税液化天然气加注能力达到百万立方米级,甲醇及生物燃料等加注能力达到百万吨级。

提升高端航运服务能级。提升航运保险自主供给和全球服务能力,加强航运法律共同体建设,建设行业领先的国际化航运交易平台。加快建设亚太邮轮经济中心,建设亚太邮轮旅游枢纽港。

(二) 空港

强化航空枢纽空地资源保障能力。建成浦东国际机场四期扩建工程,推动第五跑道开放使用;开展虹桥国际机场效率提升研究;推动南通新机场建设。推进上海终端区空域结构优化,提升空

管保障能力。推动长三角区域城市航站楼、前置货站布局。

打造全方位门户复合型国际航空枢纽网络。构建通达“一圈六廊五通道”的国际航线网络,强化洲际航线网络,提升“一带一路”国际经济合作走廊航线网络通达性。打造覆盖全国的国内航线网络,构建高品质的骨干网和全面通达的基础网。

强化航空枢纽运行和服务能力。重点提升浦东国际机场枢纽中转功能,深化国际、国内航空运输网络有效衔接,构建跨航司、跨地服、跨航站楼的中转体系。发挥枢纽运营人主力军作用,立足上海打造航空运输超级承运人。

稳固全球航空物流枢纽领先地位。构建连通全球的货运网络,加快拓展面向共建“一带一路”国家的货运航线,强化与海外货运枢纽的中转联运协作。加快建设上海全球性国际邮政快递枢纽。积极拓展国内全货机航线,做强航空货运中转功能,拓展中转集拼业务,因地制宜拓展海外货站。

推进航空领域数字智能绿色转型。推动浦东国际机场智能货站规模化运营,构建协同联动和一体化调度的数字化协同指挥体系,打造全域实景数字孪生平台。持续提升机场可再生能源使用占比,加快推进光伏建设,支持推动可持续航空燃料(SAF)应用。

三、加快提升长三角一体化和长江经济带高质量发展交通服务能级

加快构建“轨道上的长三角”。建成沪通铁路二期、沪渝蓉高

铁等项目,加快推进沪杭高铁、沪乍杭铁路建设,基本形成“四向十线”铁路格局。深化上海铁路枢纽总图研究,积极配合国家推进沪甬跨海通道工程。建成上海示范区线、嘉闵线、嘉兴至枫南线(上海段)等对接线路。推进环沪轨道交通一体化运营,在体制机制“软联通”方面实现更大突破。

基本建成长三角内河航运高质量发展先行区。持续推进“西连苏浙、北抵长江、东南入海、南北衔接”的高等级航道网络建设,会同相邻省市加快推进杭申线、苏申内港线、苏申外港线规划建设,积极推动杭平申线、长湖申线等航道能力提升。推进水水中转、江河海直达业务,推动联运“一单到底”。推进高等级航道沿线船闸统一调度和服务,深化船舶检验通检互认。大力发展新能源和清洁能源船舶,逐步形成岸基、水上等多种形式的新型燃料加注和充换电能力。推进内河智慧航道建设。

持续提升上海大都市圈骨干路网链接能力。优化对外通道布局,融入国家沿海战略骨干通道。强化与江苏沿海经济带一体化融合发展,推动环杭州湾城镇圈协同联动,提升沪宁、沪杭走廊交通联系效率。建成S16公路、G50公路改扩建等项目,推进一批跨省对接道路建设,深化开展S7公路、沪甬公路通道、G1503北切线等项目储备研究。

推动完善区域交通一体化运输服务和协同治理机制。建立健全都市圈毗邻城市交通同城化工作机制,协同推进长三角轨道网、

航道网、公路网规划建设。持续动态优化毗邻公交线网布局,提升毗邻地区客运服务水平。持续推进长三角一体化“一码通行”试点,推进长三角交通信息共享、重点领域标准规范体系研究。加强区域综合交通执法协调和交通应急联动,统筹交通运输信用体系建设,提升区域交通协同治理效能。

全面形成长江经济带多式联运高质量发展格局。推进长江经济带多式联运中心提质增效,完善省际联合会商机制,推动基础设施互联互通、联运信息高效共享、规则标准互认互用、管理机制互信互通。打造一批多式联运基地,培育长江经济带多式联运经营人。

四、持续完善综合交通网络体系

(一)综合交通枢纽

构建面向国际、联通区域、服务城市的综合交通枢纽体系,提升综合交通枢纽整体效能。建成东方枢纽上海东站,提升虹桥枢纽的综合交通功能,打造东方枢纽和虹桥枢纽东西联动开放新引擎。建成宝山站,形成“四主多辅”铁路客运枢纽格局。建成青浦新城枢纽,推进奉贤新城、南汇新城枢纽建设,完善新城枢纽体系。

加快布局以海空双枢纽为核心,铁路货场、内河公用港区为支撑,多层次市内节点为补充的现代化货运枢纽体系。增强铁路货运场站、内河公用港区对产业园区的服务能力。研究部分既有铁路货运场站功能向城市物流转型。支持普陀、宝山、静安等区推进

南何支线等北部地区货运支线功能提升。

(二)轨道交通

完善一张网、多模式的轨道交通网络,轨道交通运营里程达1260公里。持续完善市区线服务功能,建成21号线一期及东延伸、23号线一期、15号线南延伸、13号线西延伸等线路,加快推进19号线、20号线一期及东延伸等线路建设,进一步提升轨道交通对虹桥枢纽、东方枢纽、吴泾、吴淞创新城、新城等重点地区的服务覆盖和发展支撑。加快构建市域线骨架网络,建成嘉闵线、南汇线等市域线,分段推进南枫线建设,推动10万人以上新市镇轨道交通站点的覆盖率稳步提升。持续谋划轨道交通建设,提升新城至中心城轨道交通联系效率,强化对国家战略承载区、重点地区和重要转型发展区的支撑。

提升轨道交通运输效能,结合客流时空特征和车辆运用需求,通过优化行车组织、提高旅行速度、调整运行间隔等措施,提升高峰与平峰运能运量匹配度,精细化配置轨道交通网络运能。稳步推进轨道交通大修更新改造,对既有设施提效增能,进一步增强系统运行可靠性与稳定性。提升轨道交通运营服务品质,持续改善车站内外空间环境,加强无障碍环境建设和适老化改造,改善候车与换乘体验。优化夜间及大型活动运力,高效疏散大客流。推进轨道交通南京西路站三线换乘通道、莘庄综合交通枢纽连接工程等项目建设。增强轨道交通运营安全与系统韧性,深化建设施工、

大客流等重点领域风险防控,加强安全保护区管理,完善安全管理制度。加强应急处置能力建设,提高运营系统快速响应与恢复能力。

(三)道(公)路系统

构建布局完善、层次分明、全域通达的道路网络体系,总里程达 1.9 万公里以上,其中高快速路总里程达 1200 公里左右。

持续提升高速公路网络运输服务能级,优化北部路网布局,加快西部通道扩容,提升南部沿湾通道能级,进一步支撑重点地区发展。建成 G1503 沿江通道浦东段、G15 公路嘉金段等项目,里程达 915 公里左右;推进 S2 公路改建、S3 公路二期、S5 公路新城段功能提升等项目开工建设;开展 G2 公路改建、S22 公路等项目储备研究。持续完善重点地区的高速公路节点布局,增强高速公路与重点地区空间发展适配性。

优化快速骨干通道服务功能。持续完善中心城快速路和地下道路等路网结构,不断提升虹桥枢纽、东方枢纽及周边地区集散服务效率。建成周邓快速路、漕宝路快速路,快速路里程达 285 公里左右。推进南北通道、沪松公路快速化、华东—南六快速路等项目建设,开展南横通道、沪太路快速路等项目储备研究。

强化普通国省干线发展支撑能力。改善普通国省干线运行瓶颈,加强对沿线地区的服务保障能力,建成 G318 公路、G346 江杨北路功能提升等项目。

完善“一江一河”通道布局。加快构建浦江两岸一体化的交通格局,进一步促进苏河两岸交通便捷联通。建成嘉松公路越江大桥、闵浦三桥改造等项目,全市越黄浦江通道达到 34 处,推进东川路越江通道前期工作。加强慢行交通越江规划论证研究。建成白玉路、泾阳路跨苏州河桥,全市跨苏州河通道达到 38 处,推进云岭西路过苏州河通道规划建设。

(四)水运网络

构建陆海双向、内畅外联、高效智能的现代化内河水运体系。实现高等级航道达标里程 280 公里,河海直达主通道能力显著提升。

持续完善高等级航道网络。统筹黄浦江及全市内河航道通航能力,按照“南北有序,逐级分流”总体策略,持续完善黄浦江分流通道。基本建成油墩港、罗蕴河等航道,规划建设苏申内港线、苏申外港线、杭平申线、大治河西枢纽扩能改造等项目,有序构建内河至洋山深水港区高效集装箱河海直达运输通道。开展金汇港、大浦线等项目储备研究。开展罗蕴河北出江通道、金汇港南枢纽、苏申内港线蕴东枢纽等项目储备研究,加快完善“三向四口”的通江达海口门规划布局。

推进港口岸线集约高效利用。加快推进内河公用港区建设,重点打造白鹤、外高桥等港区,结合航道整治工程推动沿线南翔、徐行等港区规划方案落地并争取同步实施。提升既有码头使用效

能,加强港口岸线管理。

更好服务地区经济社会发展。推动干线航道服务向产业园区延伸联通,提升内河水运对沿河主要产业集聚区和重点城镇的服务能级和水平。

五、大力推动交通领域数字化、智能化、绿色化转型发展

(一)以数据资源为基石,激活行业发展新动能

夯实交通行业数据基础。强化交通数据融合治理能力,建设交通行业高质量数据集,加强交通公共数据开发利用。构建普通公路交通调查大数据体系,基本实现普通国省道多功能交通调查站全覆盖。

打造交通数智化治理新范式。推动建筑信息模型(BIM)、人工智能、数字孪生等数智技术在交通基础设施建管养全生命周期中的应用。依托区块链等技术,完善交通营运全流程闭环监管。基于数据共享与融合计算,实现综合交通运行全要素动态监测,构建重点场景研判预警体系,强化重要枢纽、重大活动交通运行保障。

(二)以科技创新为核心,催生行业跃升新动力

攻克重大基础设施建管养技术难点。研发城市中心区域轨道交通中间风井工程建设关键技术,攻关重大桥隧全生命周期预测性维护等技术。

突破交通装备技术创新瓶颈。支持智慧船舶、新能源清洁能

源动力船舶等载运装备研发,推广无人驳运、货物态势感知等技术在智能货站的应用,开展轨道交通车辆延寿服役保障技术研究。

深化前沿技术领域融合应用。开展无人运输模式试点探索。持续推进高级别自动驾驶引领区建设,在智能公交、智能重卡、智能出租等场景积极推动 L4 级以上自动驾驶技术规模化应用。推动交通行业北斗应用全覆盖。探索低空公共航路等低空基础设施规划建设,与交通基础设施统筹规划、有机衔接;持续提升低空空域交通服务保障能力,推动低空空域精准供给和高效利用,支持低空物流配送有序发展。

(三)以能源革新为重点,开拓转型发展新路径

建设绿色交通基础设施。加强新型储能技术研发应用,深入推进交能融合示范工程。完善乘用车、重型货车等车辆充换电设施网络,完善船用充换电设施、绿色燃料加注设施布局。

持续优化交通能源结构。推动城市公共领域用车基本实现新能源化,推动货运行业分类别实现新能源化。推进港口机场内非道路移动机械和场内车辆新能源化。

推进污染治理与生态修复。坚持公共交通和慢行交通优先发展,持续优化交通方式结构,中心城区绿色交通出行比例保持 75% 以上。加快高污染柴油货车淘汰更新。加强交通噪声、扬尘、固体废物、船舶码头等污染防治。在交通领域推广应用生态友好型材料,推进路用废旧材料回收利用。

强化交通碳排放治理体系。加强能效提升及节能改造技术研发,优化全生命周期碳足迹管控机制。完善交通碳排放管理平台,助力能耗双控向碳排放双控转型。宣传倡导绿色出行理念,构建全民参与的低碳出行公共服务链。

六、切实提高交通现代化精细治理能力

(一)慢行交通提质行动

加强跨铁路、跨苏州河等两侧慢行联系,逐步推进“禁非”路段的非机动车通行路权恢复,郊区结合道路建设同步增设慢行设施,打通慢行网络断点不少于 100 处。实施人行道空间优化不少于 50 处,打造慢行精品区域 30 处,优化虹桥国际中央商务区核心区等区域慢行引导标识。完善轨道交通站点、公交站点无障碍设施,推进无障碍公交车和多功能出租车投放。

(二)两网融合提升行动

全面优化调整轨道交通沿线公交线网,强化公交对轨道交通的客流喂给能力,填补轨道交通运营空白;推动公交与轨道交通运营精准匹配,持续推进首末班车时间同步衔接。新建轨道交通站点原则上实现 50 米范围内公交站点全覆盖,有条件的既有轨道交通站点通过改造落实配套要求。完善顶层工作机制,强化区级主体责任,聚焦轨道交通站点周边公交、非机动车停放等配套交通设施各阶段工作,因地制宜推进配套设施与轨道交通站点同步落地。

(三)交通拥堵缓解行动

实施“一域一策”“一点一案”策略,每年完成 100 项拥堵点改善治理项目。聚焦常发性拥堵区域,推动治理方式从单一局部改善向系统综合治理扩展,综合施策提升区域整体交通承载力和通行效率。坚持小客车总量调控,引导注册车辆有序增长。

(四)设施有机更新行动

持续滚动推进轨道交通大修更新改造,加快线路增能改造,推进核心系统的更新换代;有序实施存量道路设施更新改造,推进服役年限长的路桥隧等更新改造,持续推动内环高架年轻化等综合改造。持续打造精品道路和精品区域,创建精品区域不少于 50 个;开展人行道全要素提升,加强道路与绿化、建筑前区、管线等空间要素的一体化融合。持续开展公路设施整治与养护质量提升工作,实施公路修复养护工程;深化公路设施与能源融合发展;完成农村公路提档升级不少于 500 公里。研究推进规建管养全生命周期一体化管理;持续培育健康有序的道路养护市场,健全养护工程安全质量监管及从业单位信用管理体系,完善行业监督检查机制。

(五)停车综合治理行动

合理设置并规范管理时段性道路停车场;结合轨道交通相关规划编制工作,同步研究停车换乘(P+R)设施布局选址方案;完善政府定价公共停车场(库)价格形成机制,优化道路停车收费标准与计费办法。因地制宜建设 2 万个公共停车位,推动停车场(库)向周边住宅小区提供错峰共享服务,实施重点医院院区停车

治理,提升大型交通枢纽公共停车场(库)经营服务质量与运行管理水平。不断完善适应城市更新行动的停车规划建设管理制度,建立健全实施机制;稳步推进既有公共停车场(库)更新改造和新型智能机械车库建设。加强智慧道路停车精细化管理,持续优化管理服务措施,拓展市级公共停车信息平台服务场景与停车预约服务范围。

(六)客运转型升级行动

打造多层次的公交线网体系,提供“基本保障+高频快速+需求定制”的多元化服务;动态优化内环内线网,补齐内外环间线网短板,适度发展外环外区域线网,持续推进微枢纽建设;系统实施公交优先通行策略,持续提升到站信息预报准确度。推进巡游出租车与网约车协同发展,实施总量动态调控;提升巡游出租车服务水平,鼓励网约车提供多样化服务;建立健全网约车业态全链条监管体系,强化多部门协同监管,提升行业合规化运营水平;规范网约车平台及聚合平台经营行为,加强价格行为指导。优化完善道路客运数字化监管体系,提升行业安全风险防控能级。拓展定制客运等多元服务,深化交通运输与旅游融合发展,鼓励客运场站适度开展综合开发利用。提升客运出行即服务(MaaS)能级,优化以智能公交为核心的多层次城市客运服务体系;推动公交数字化转型与管理升级,迭代数字化监管平台。以“一江一河”为重点,打造水路旅游客运精品航线;在条件成熟的开放水域,为水上旅游提供

配套便利。完善汽修行业综合监管平台；推进驾培行业数字化监管平台建设，推动驾培服务规范化；强化牵引行业安全服务监管系统的应用。

（七）交通物流降本提质增效行动

开展全市物流体系专项规划编制，统筹研究完善设施布局，提升物流服务能级。加快港口、铁路、水路、公路等物流基础设施建设，增强交通物流网络连通能力，研究枢纽周边、产业园区配套仓储、堆场、停车等基础设施优化配置，服务口岸、产业和生活三大物流体系。构建交通物流企业梯度培育格局，培育大型道路货运企业，促进物流企业向专精特新方向发展，鼓励中小物流企业培育特色竞争优势。推进集运 MaaS 向货运 MaaS 迭代升级，打造全程物流链“一站式”智慧物流协同平台；依托长江经济带多式联运中心，构建分布式协同数据链；推进交通物流行业数据深度融合，强化数字化监管，建设道路货物运输（站）场监管平台并开展道路集装箱运输监测。

（八）安全韧性保障行动

完善风险防控体系，重大事故隐患动态清零率达到 100%，切实遏制一般事故，有效防范较大及以上事故，强化事故回溯倒查。在安全风险高的施工领域引入先进适用的施工工艺、机械和监测设备；实施关键基础设施本质安全提升工程，对桥隧等关键设施开展加固和改造；应用智能监测系统，及时排查处置潜在风险；强化

在役交通基础设施预防性养护,采取针对性加固防范措施。道路客运领域加强车辆安全检查与维护,货运领域加强道路危险货物运输重点车辆通行监测,水路领域深化船舶碰撞桥梁隐患治理及重点船舶安全监管,智能网联汽车等新兴领域加强示范运营活动安全监管。深化综合交通协同联动,完善应急预案和调度指挥体系;构建应急物资和运力储备体系,优化应急物资装备使用机制;推进长三角交通主管部门应急指挥系统互联互通并研究搭建应急指挥平台;全面提升应急救援能力,提高极端情况下重要交通基础设施损毁后 72 小时内实现功能基本恢复的比例。

(九)政务服务提升行动

优化权责清单,推动行政权力标准化,升级“高效办成一件事”,推动跨部门协同办、关联事项集成办、异地事项跨域办,拓展“一业一证”覆盖面。推动交通领域惠企政策“免申即享”“直达快享”。推动交通政务服务向“智慧好办”跃升,高频网办事项实现智能申报、智能预审全覆盖,新增一批事项“无人干预自动办理”,优化 7×24 小时智慧政务窗口。构建线上线下深度融合、无缝接续的服务网络;推进交通特色政务服务中心提质升级,优化企业专属“数字空间”;推动移动端高频事项“掌上办、指尖办”。聚焦重点领域、关键环节,持续优化一流营商环境。

七、保障措施

坚持和加强党的全面领导,把党的领导贯穿于综合交通

发展各方面全过程。深化要素排摸,强化交通建设项目土地、林绿、水系、资金等要素统筹平衡。深化经营性高速公路改扩建投融资模式研究,推进交通物流及配套设施支持政策研究,鼓励探索内河港区投建运路径。加强重大交通战略研究,优化交通基础设施建设项目前期储备机制。坚持交通研判、定期交通调查和体检、交通模型维护及更新、重大规划或项目实施后评估等长效工作机制。进一步健全法规规章体系,修订出租汽车、农村公路等方面法规规章,加快机场、港口等方面法规规章修订进程,加强低空飞行服务保障等重点、新兴领域立法项目研究。完善相关政策标准体系,推进跨省市运营轨道交通标准衔接,健全市域线运营管理配套政策。推进高端航运、科技创新人才队伍建设,加快紧缺、新兴人才培育与青年人才托举。深化政产学研用协同创新,强化科技创新激励,重视科技成果应用和转化。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2026 年 7 月 29 日印发