

上海市道路运输行业“十四五”发展规划 (征求意见稿)

上海市道路运输管理局
2021年8月

目 录

前 言.....	1
第一章 发展基础	1
第二章 “十四五” 发展要求与趋势	5
第一节 发展形势及要求	5
第二节 发展趋势	7
第三章 规划原则与目标	10
第一节 指导思想	10
第二节 基本原则	10
第三节 发展目标	11
第四章 重点发展任务	13
第一节 聚焦城市更新，完善道路网络和服务	13
第二节 突出以人为本，开拓人民城市新境界	15
第三节 深化智慧可靠、全国领先的公交都市	17
第四节 强化体系完善、现代高效的治理能力	21
第五节 构建长三角深度协同融合的发展格局	31
第六节 推进科技引领、信息支撑的数字交通	33
第七节 推进节约集约、清洁低碳的绿色交通	36
第八节 建立快速响应、智能可靠的安全保障	38
第五章 发展保障	40
第一节 加强行业法治保障	40
第二节 强化多元资金投入	40
第三节 加快人才队伍建设	41
第四节 推进社会共治和行业文明建设	41

前 言

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，同时也是上海继续巩固国家综合运输服务示范城市和公交都市的重要时期，更是建设“五个中心”和社会主义现代化国际大都市的关键时期。道路运输业作为基础性最强、服务面最广、民生联系最紧密的行业，对构建更高标准的现代综合交通运输体系具有举足轻重的支撑作用，在“十四五”期间将进入一个全新的“转型机遇期”，核心要义在于对“质”的更高追求。为科学指导上海市道路运输行业发展，根据《上海市国民经济和社会发展“十四五”规划》和《上海市综合交通“十四五”规划》，特制定本规划。

本规划是指导“十四五”上海市道路运输行业发展的纲领性文件，也是“十四五”期间制定上海市道路运输行业相关政策的重要依据。规划范围包括道路旅客运输（以下简称“道路客运”）、城市地面公交、出租租赁汽车（含网约车）、道路货物运输（以下简称“道路货运”）、道路运行和养护、静态交通、互联网租赁自行车、汽车服务、科技信息、安全生产与应急等。规划期限为 2021-2025 年。

第一章 发展基础

“十三五”期间，通过全行业努力拼搏，道路运输现代化建设取得显著进展，第一轮总体规划任务顺利完成，成功创建首批“国家公交都市示范城市”和“国家综合运输服务示范城市”。

道路网络更趋完善、设施功能更加复合。“十三五”以来，全市道路从规模高速增长转变到路网功能和效能不断提升、从构建路网骨架转变为完善路网结构的高质量发展阶段。至2020年底，全市道路总里程达18453公里，公路里程达12917公里，城市道路里程达5536公里。G15、G1503等高速公路通过大修大幅提升路况路貌，围绕进博会等重大活动，杨浦、南浦、卢浦、徐浦四座黄浦江大桥景观得到极大改观，服务品质不断提升，精品示范路、“四好农村路”等示范路建设更加体现人文关怀；排堵保畅工作持续推进，省界收费站取消后高速节点运行效率得到有效提升，支撑长三角一体化发展。

运输结构调整不断推动转型升级。HOV等公交优先道稳步推进，中心城骨干通道公交线网重构深入推进，公交线路覆盖面不断扩大，车辆到站信息发布、二维码支付等信息化服务手段更加便民，“最后一公里”畅通公共交通“微循环”，城乡客运一体化发展水平总体达到AAAAA级，位居全国前列，长三角毗邻地区之间共开通20余条毗邻公交线路，基本满足毗邻地区居民出行需求；出租车候客站点、“一键叫车”服务更加方便老年人群出行；分时租赁、网约车、互联网租赁自行车以及无车承运人等新型交通运输模式快速兴起；长途客运向中短途方向发展，交游融合、市内定制客运等服务形式悄然兴起；冷链运输、城市配送等新型运输组织方式加快发展，司机之家服务进一步优化货运从业环境。

停车管理手段不断创新，实施市政府实项目一共享停车项目 660 个，共享利用泊位数达 3.13 万个，促进停车资源集约利用。全面推进公共停车收费价格调整工作，公共换乘（P+R）设施、主要交通枢纽、公立医疗机构配建停车设施机动车停放收费继续纳入政府定价范围外，其余各类经营性公共停车设施收费全部放开。建成市级公共停车信息服务平台，在联网接入全市公共停车静态和动态信息的基础上，上线运行“上海停车”APP（小程序）为公众提供停车查询、预约、电子支付等便利服务。积极推进停车难综合治理民心工程，有效缓解重点地区停车难。

汽车服务管理方式推陈出新，汽车排放检验与强制维护制度（I/M 制度）、汽车维修电子健康档案系统、驾驶模拟器教学等不断优化运行机制、提升服务水平。**信用监管水平不断提升**。“事前承诺、事中监管、事后奖惩”的全链条信用管理模式初步构建，建立健全信用监管制度体系，受交通部发文表扬。**道路运输安全生产与应急体系建设**取得重大进展，设施与运输安全水平明显提高，实现“一降、六升”；“绿通”“治柴”行动助推新能源设施建设和装备更新换代；**智慧交通应用不断深化**，智慧高快速路建设起步稳健，科研成果完成 150 余项，荣获国家、市（部）科技奖励 70 余项，为行业新的跨越式发展提供了有力的技术保障。

法治建设深入推进。根据行业管理需求，结合机构改革、疫情管理需要先后修改了《上海市道路交通管理条例》《上海市公路管理条例》《上海市道路运输管理条例》等地方性法规，制定和修改了《上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定》《上海市高速公路管理办法》等政府规章，颁布了《上海市公共汽车和电车乘坐规则》《上海市小微型客车分时租赁管理实施细则》等规范性文

件，不断健全道路运输行业管理法规体系，编制《上海市城市道路精细化管理导则》《上海市农村公路规划设计导则》等导则规范，有效发挥法律法规、导则规范等在行业治理中的先行作用。

在取得显著成绩的同时，也应看到，对照建设与卓越全球城市相匹配的道路运输体系，仍然存在一些瓶颈问题：

一是基础设施建设仍面临较大困难。受规划、用地、动迁、环境、资金、需求等因素影响，各类交通基础设施建设面临较大困难，道路达标改造存在较大困难，公交枢纽、停保场、货运枢纽、公共停车场、新能源充电站（新能源出租车、公交车）等设施现状与需求脱节，导致部分车辆不能进场停放。

二是道路运行养护水平有待进一步提升。道路全寿命周期管理有待完善，由于道路建设阶段施工质量产生的先天缺陷导致接管后养护难度大，分级养护机制尚未形成；大流量交通背景下养护与运行的矛盾持续存在并更加凸显，养护施工窗口期较短导致维修质量不佳；养护资金使用管理未实现按设施寿命、交通负荷等进行动态调整，资金使用效益有待提高。

三是传统运输及汽车服务行业顽疾仍然存在。道路客运转型动力不足；网约车不公平竞争导致巡游车经营环境和驾驶员收入日趋恶化；普通货运“多、小、散”特征造成传统货运市场集中度低、低效益运能供大于求、市场以价格竞争为主；汽修行业服务不规范时有发生；驾培行业存在培训机构利用价格优势吸引学员报名后，或降低服务标准，或增加服务收费等行为。

四是运输新业态监管方式及手段尚处于在探索阶段。定制客运、毗邻公交、网约车、网络货运等新业态出现对既有法律法规等监管手段适应性受到挑战。对运游融合、定制客运等新业态，在鼓

励创新、做好服务的同时，新型监管模式有待研究探索，毗邻公交在各地区间暂缺统一的法律法规和技术标准支撑，汽车租赁存在违规从事网约车经营现象，车辆和从业人员不合规比例较高。

五是市民出行的人本感受有待进一步增强。公交优先道划设还未能实现“按需设置”，地面公交运营准点率得不到保障；部分轨道站点缺乏公交枢纽配套服务；巡游车驾驶员由于收入增长较缓，自身服务动力不足，网约车驾驶员困于“算法”中服务水平日趋下降；慢行交通在机制上未得到充分重视，通道不连续较为普遍，网络保障度低；已建老小区、医院、学校等区域停车供需矛盾凸显。

第二章 “十四五” 发展要求与趋势

第一节 发展形势及要求

（一）交通强国建设要求道路运输服务能级提升

设施方面要打通道路微循环，完善慢行交通和无障碍设施，科学规划建设停车设施，加强充电和公交站点等设施建设，全面提升设施智能化水平，全面推进“四好农村路”建设。**装备方面**要进一步加强智能网联汽车等新型载具的研发，推广智能检测监测和运维技术，加速淘汰落后技术和高耗低效交通装备，推进装备升级。**运输方面**要推广毗邻道路客运公交化运行模式，打造旅客联程运输系统，加强交通拥堵治理，优先发展公共交通，鼓励引导绿色公交出行，合理引导个体机动化出行，推进城乡客运服务一体化，深化“交游融合”，大力发展共享交通，发展“互联网+”高效物流。**科技信息方面**要推动大数据、互联网、人工智能、区块链等新技术与交通行业深度融合，推进数据资源赋能。

（二）长三角一体化要求区域融合深度协同发展

实施长三角一体化国家战略，要紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，以设施、管理、服务互联互通为目标，在更大范围、更深层次促进区域要素自由流动和资源整合。**客运方面**，要优化城际客运班线网络、运力匹配与时刻安排，全面推行长三角地区联网售票一网通、交通一卡通，鼓励发展基于移动互联网技术的定制客运等个性化服务，积极推进运输服务与旅游融合发展；**货运方面**，要有序发展甩挂运输，促进货运“一单制”建设，促进城际干线甩挂运输和城市末端共同配送有机衔接；**执法协同合作、服务管理共享**等方面，要积极推进与周边地区的融合发展。

（三）城乡交通运输一体化发展助推乡村振兴

乡村地区作为上海市域空间的重要组成部分，是上海建设卓越全球城市的战略空间，应与城镇地区协同发展。乡村振兴的关键和重点是产业振兴。因此要继续推进农村公路高品质建设和高质量养护，保障农村地区基本出行条件，提高村村通公交覆盖范围，提升村村通公交服务水平，营造有利发展环境，推动城乡交通运输一体化发展，服务乡村振兴。

（四）“数字化”转型为道路运输行业带来新变革

市委、市政府印发的《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》，正式打响了建设具有世界影响力的国际数字之都的发令枪，数字化越来越成为推动经济社会发展的核心驱动力。在大力推进“数字化”转型的进程中，道路运输作为国民经济的重要领域，要积极抢抓机遇，注重对传统设施的数字化改造¹，重视大数据、人工智能等技术在行业治理的应用，加快车路协同与基础应用的示范推广，通过科技赋能，提升道路运输服务水平和治理能力。

（五）人民城市建设更加注重行业软实力发展

道路运输行业是支撑上海人民城市建设和成为“后疫情”时代国内大循环中心节点、国内国际双循环战略链接的基础性、关键性行业，上海道路设施和运输网络已初步建成，未来面临从“建设改造”转向“有机更新”，从“传统管理”转向“精细化管理和智慧化提升”的发展要求。因此，既要重视设施网络的硬实力，更要强调城市治理的软实力，要面向所有交通参与者尤其是老年人、残障人士提供公平、共享、安全的道路运输服务，体现城市温度，彰显城市品格，满足品质生活，开创人民城市建设新局面，还要坚持共

¹ 智慧高速、城市道路信息化

建、共治、共享，让人人有序参与治理，全力打造善治城市典范。

（六）绿色低碳要求道路运输更加注重可持续发展

上海作为人口高度密集的国际大都市，要更加关注绿色可持续发展，贯彻落实国家碳达峰和碳中和的目标要求，确保上海在 2025 年前实现碳达峰，对绿色交通体系的发展提出了更高的要求。因此道路运输行业要不断优化城市道路网络配置、实施差别化交通需求管理、大力提升公共交通服务品质、优化慢行交通系统服务、推进慢行与公共交通高效衔接、提升绿色出行装备水平、倡导绿色出行理念、加强绿色出行保障，以良好的绿色出行体验吸引市民出行向绿色交通方式的进一步转变。

综上所述，道路运输行业将建管并举，以转型升级为关键，充分利用新兴技术赋能，全面提升软实力，将逐步实现“三个适应”：**适应全球城市和长三角一体化进程**，多层次交通网络的覆盖范围和深度将进一步拓展，运输效率要求将进一步提高，跨区域管理现象将逐步增多；**适应人民群众对交通运输多样化、高品质、高效率的更高要求**，以人为本的便捷公共交通服务体系将进一步巩固和完善，绿色和智能将成为交通发展的重要导向；**适应道路交通综合统筹管理能提高的要求**，运用综合手段进行治理，加强道路交通与环境、用地、安全等要素的一体化发展。

第二节 发展趋势

（一）道路设施及交通运行方面

随着社会经济发展水平的不断提升，城市发展已从规模快速扩张进入到注重品质提升的整体转型阶段，道路交通设施也上升到一定规模，注重通过城市更新实现城市内涵式发展，重点将突出对道路养护和运行状态的精细化管理。未来近五年内，长三角通勤化、

毗邻地区同城化、五个新城间的交通需求将持续加大，对道路交通仍将产生较大压力。

（二）道路运输及汽车服务方面

传统客运将继续接受高铁、市域铁、城市轨道、网约车等新业态挑战，加快转型升级。传统集卡运输将继续保持平稳增长，道路货运在整个货运体系的基础性地位将长期保持。客货运输服务面临传统的规模驱动到创新驱动，生产驱动到生活驱动，行政驱动到用户驱动转变。停车矛盾在机动车保有量和使用强度居高不下情况下将长期存在并可能进一步激化，需进一步完善“以静制动”的实施策略，完善停车配建标准，适度满足居住区、医院等“基本车位”需求，引导个体交通合理使用，从严控制“出行停车”需求。汽车服务行业将以确保行业安全稳定和健康发展为重点，充分运用“互联网+”创新驱动，向现代服务业转型发展。新型业态要以改革激发市场活力，政策引导市场预期，规划明确发展方向，法治规范市场行为。

（三）绿色智慧发展方面

5G技术的应用将深度改变智能网联汽车测试、自动驾驶、智能交通规划、智能停车等领域的发展，无人配送、即时配送的兴起等均将对交通政策法规、标准规范制定和交通管理提出新的要求；交通的数字化转型将推动“一网统管”在更大范围、更宽领域、更广层次推动城市治理全方位变革，部门间协同联动需求越来越大。面对革新，“十四五”期间需要创新交通管理引导和规范新技术、新交通方式的发展。同时，继续推广更新新能源车辆，为响应国家战略对道路货运转型发展新要求，应对逐渐加大的资源环境约束，加快淘汰国 III 标准柴油货车、升级改造货运装备、推动货运车辆绿色

化发展成为发展新趋势。

第三章 规划原则与目标

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上重要讲话精神，深入践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局。紧紧围绕实施“三大任务、一大平台”、强化“四大功能”、打响“四大品牌”、抓好“五型经济”，深化“五个中心”建设，在“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局中充分发挥道路运输基础保障和支撑作用，不断增强道路运输支撑社会经济和城市运行能力，为上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市当好先行。

第二节 基本原则

坚持品质导向。把实现好、维护好、发展好人民的根本利益作为行业服务的出发点，准确把握行业发展的阶段性特征，加快补足“短板”。更加关注人民多元化需求，推进供给侧结构性改革，适度超前提升规划设计和建管养运标准，强化道路运输服务的韧性和柔性，提升服务品质，全面提升人民的获得感、幸福感、安全感。

坚持融合发展。积极推进长三角区域道路运输融合发展。促进城乡路网和运输方式深度融合。促进道路运输体系与综合交通衔接协调、协同发展，鼓励发展多式联运、联程联运，提高运输效率。按照全市产业、城镇发展布局，加强道路运输与上下游相关产业的融合，实现与经济、文化、民生的全方位融合。

坚持绿色生态。优化运输组织方式，坚持公共交通优先发展，

努力建设绿色出行友好环境，进一步提高城市绿色出行水平。提升绿色出行装备水平。引导道路运输行业绿色生产，推广绿色工艺、绿色材料在行业内应用。坚持交通运输行业基础设施建设运行节能减排。

坚持智慧创新。突出科技创新的引领作用，瞄准未来交通，充分利用 5G、区块链、互联网、云计算、物联网、车路协调等新技术赋能传统产业，强化“整体智治”理念，推动智慧应用，为群众出行、行业治理、政府决策提供数字化支撑，提升道路运输创新能力，增强行业发展活力。

第三节 发展目标

“十四五”期间，上海道路运输行业将聚焦“四大转变”，**道路与运输由“独立发展”向“系统融合”转变**，促进城乡路网和运输方式深度融合；**设施装备由“增量积累”向“存量优化”转变**，加快推动更新迭代并注重质量效益；**政府职能由“行业管理”向“主动服务”转变**，更加关注多元化需求；**行业治理由“人工经验”向“科学决策”转变**，数字化、智慧化建设将不断深入。

到 2025 年，道路运输结构持续优化，运输服务能力和品质明显增强，绿色出行环境显著改善，信息化引领取得新突破，行业治理能力全面提高，道路运输在综合运输体系中的作用与优势得到充分发挥，初步建成“**人本化、智慧化、一体化、清洁化、强监管、重服务**”的高品质道路运输体系，为经济社会发展和加快交通强市建设提供有力支撑保障。

表 3-1 道路运输行业发展指标体系

子目标	序号	规划指标	指标值	指标属性
人本化	1	公路技术状况指数 MQI 优良率	≥ 90%	控制性
	2	城市道路路面状况指数 (PCI)	≥ 90	控制性
	3	精品示范路、“四好农村路”示范路创建及维持数量	≥ 500 条	控制性

	4	慢行交通改善项目实施数量	≥100个	控制性
	5	2000公里以上班线	逐步取消	引导性
智慧化	6	公交线路接入公众服务平台比例	100%	控制性
	7	电子站牌线路比例	中心城和新 城全覆盖	控制性
	8	经营性停车场（库）联网统一支付比例	100%	控制性
	9	智慧公共停车场数量	10个	控制性
	10	轨道公交两网融合比例（50m）	80%	控制性
一体化	11	轨道站点始发公交线路与轨道首末班车时间衔接	同步	控制性
	12	城乡交通运输一体化发展水平	AAAAA级	控制性
	13	统一的巡游出租车预约平台	建成	控制性
	14	引导建设长三角一体化车生活公共服务平台	1个	控制性
	15	新能源和清洁能源公交车比例	96%	控制性
清洁化	16	新增或到期更新的巡游出租汽车中，新能源车辆的使用比例	100%	引导性
	17	市内定制客运新增车辆新能源或清洁能源车辆比例	100%	控制性
	18	新增城市配送车辆新能源比例	100%	引导性
	19	高速公路运行监测覆盖率	100%	控制性
强监管	20	重点营运车辆联网联控系统车辆入网率	100%	控制性
	21	危险品货运车运营期间上线率	100%	控制性
	22	停车泊位数量	650万个	引导性
重服务	23	经营性公共停车泊位	120万个	引导性
	24	停车资源共享利用泊位平均利用率	≥80%	控制性
	25	一、二类汽修、牵引行业质量信誉考核AA级及以上企业数占全行业比重	50%	引导性
	26	驾培行业质量信誉考核AA级及以上企业数占全行业比重	30%	引导性
	27	注册超过3万辆车辆的网络货运平台企业	10家	引导性

第四章 重点发展任务

第一节 聚焦城市更新，完善道路网络和服务

（一）完善多层次道路网，推进路网有机融合

进一步完善骨干路网系统，强化内外互联互通。完善外联内畅的市域高速公路网络和节点，不断完善主城区、新城快速路和主次干道网络，加强五个新城间的快速联系。持续推进东西通道、北横通道等适应上海实际情况的地下通道建设，缓解地面道路交通状况。加快提升黄浦江、苏州河两岸一体化程度和出行便捷度，丰富“一江一河”出行通道，助推沿江沿河地区开发。

聚焦乡村振兴，建设“安全、通达、品质、美观”的农村公路。结合乡村出行需求和城乡公交开设的基本道路条件，新改建一批农村公路，形成城乡一体、干支衔接、畅通生态的公路网络。推进农村公路提档升级，全面加强路域环境综合整治。强化农村公路分场景设计，对不同场景慢行空间均予以充分考虑，对交通安全设施和沿线设施等进行规范化设计，对服务设施和管理设施进行人性化设计指引。

加强区域路网融合衔接，促进区域联动发展。打通区区间对接道路、区内断头路和省际断头路等各类对接道路，降低区域绕行，完善路网整体功能，提高出行效率；系统性研究干线公路与城市道路融合，加快城乡一体化路网融合；统筹研究全市高快速路网结构、重要节点规划设计方案，推进拥挤节点和通道扩容改造，提升系统通行能力。

（二）提质挖潜设施潜力，提升路网运行效率

挖掘既有设施潜力，实现系统提质增效。通过增加辅助车道、微调匝道位置、优化高架与地面协调控制等方式改善中心城快速路

系统节点拥堵问题；通过单行道、潮汐车道、HOV 合乘车等非工程手段，进一步提升存量道路承载力，实现有限道路资源的高效利用；优化货运通道，加快研究客货交通分离；将新兴技术赋能道路系统，开展智慧道路试点，探索人-车-路-环境高度协同的智能高快速路网、高效运行的智慧地面道路、智能管控的道路交叉口建设，提升路网运行效率。

完善支小路网，优化区域道路微循环。聚焦城市更新模式下道路交通体系完善，实施支路网密度区域差异化引导，完善城市支路网络体系。加强既有公共通道空间利用，提高路网密度和道路连通度，构建区域路网微循环，提升城市道路路网结构和服务功能，形成小尺度、人性化的城市空间肌理。开展公共通道规划建设和管理机制研究，强化中、小学临近公共通道规划和建设，将一些公共通道纳入道路管理范畴，实现按道路功能精准化分类分级管理。

优化提升慢行网络和服务功能。以 15 分钟生活圈为基础，开展人性化、精细化道路空间和交通设计，打造全人群友好、全出行链无碍的高品质共享街区。充分发挥步行、自行车在中短距离出行和公共交通接驳换乘中的主体作用，完善慢行出行网络，保障人行道畅通和非机动车道系统、连续。通过公共通道、人行连廊、地下连通道等方式，打造立体焕活的慢行网络，加强与城市功能、旅游、景观、绿化等的融合。完善行人过街设施，增加机非隔离设施，加强非机动车停放管理，提高慢行交通安全水平。

（三）强化设施服役能力，提高设施运维水平

保障设施耐久可靠。探索设施年轻化更新模式，推动车行道、人行道和桥梁等道路设施更新改造，制定各类道路大中修及专项治理行动计划 70 余项，重点推进内环年轻化整治、打浦路隧道结构整

治等重要设施维修整治工程，实现性能全面提升。开展重大基础设施（高架、桥梁、隧道）长期服役性能监测。开展下立交和桥下空间监管。建立以安全、质量为核心的信用评价机制。增设城市道路治超检测设施设备，细化落实安全生命防护工程。完善各类道路养护标准与绩效考核要求，推进全寿命周期设施管理。

提升道路设施品质。继续开展苏州河桥梁、逸仙高架、越江桥隧等主要道路设施景观、绿化提升工程，推动桥下空间向“美化和活化”转型。通过应用防噪音沥青、防沉降窞井盖、人行道透水砖等多种新技术、新举措，提升道路整体服务品质。进一步推广 ETC 装备使用，提升高速公路 ETC 车道系统稳定性和可靠性。构筑公路服务体系，进一步改善高速公路服务区面貌，打造普通公路温馨驿站，挖掘沿线配套设施服务潜力。

推进精细化管理各项导则、标准落地，加强创新示范引导。规范道路禁车柱、分隔栏杆等分隔设施的设置原则、设计和管养要求，实现道路红线范围内隔离设施实行备案登记管理，加强对标志、标线等四类设施的精细管养。继续推进精品示范路、文明样板路、“四好农村路”示范路等示范建设工作，精品示范路和“四好农村路”创建及维持数量不低于 500 条，树立管理和养护标杆，促进全要素内容的整治提升。

第二节 突出以人为本，开拓人民城市新境界

（一）探索道路运输行业人民城市建设标准

聚焦司空见惯、习以为常，但与人民生活息息相关的道路交通设施精细化管理细节，研究道路运输行业人民城市人民满意标准，加强标准的任务导向作用，重点关注：加强对掘路修复质量和违章掘路的监管；系统推进停车难综合治理，缓解老旧小区、三甲医院

等区域停车难问题；优化“上海停车”等 APP 以及站点出行信息发布等便民举措，打造优质普惠的数字生活新图景；系统化布局出租车候客站点及“一键叫车”设施，明确候客站定位和标准，开展人性化设计，逐步转变传统扬招模式，减少对道路交通影响；优化出行链中换乘等关键环节，打造“全出行链”服务新生态；关注残疾人、老年人、儿童等弱势群体出行需求，推进交通服务的适应性改造；推进“一网通办”政务服务升级，重点推进流程再造，实现高效办成“一件事”。

（二）推进“五个新城”人民城市建设创新样板实践

1、完善新城交通运营管理基础设施

根据新城交通高水平运行情况和需求，结合行业管理要求和运营特征，开展道路、慢行、客货运场站、静态交通、中运量、专用道、出租车候客站点等基础设施的前期研究工作，从高效运营管理角度对基础设施规划建设提出要求。

2、加强新城道路设施精细化管理

持续提升新城道路环境。探索道路功能精准化分类分级管理；推进新城示范道路建设；聚焦城市更新，改善车行道、人行道和桥梁等设施状况，加强相关分隔栏杆、禁车柱等附属设施、标志标线的日常养护，全面提升新城道路通行舒适性和安全性；推进新城道路设施的适老化改造，完善盲道、无障碍坡道等无障碍设施空间和网络；加强对新城慢行交通的规划设计指导。

推进道路交通科学治堵。加强新城道路交通拥堵研判和治理，借鉴中心城缓拥堵经验，进行新城系统性拥堵成因研究并制定措施。结合道路线圈、高清视频+5G 传输、ETC 等手段推进道路运行环境的全息感知，依托大数据分析路网的时空拥堵变化特征，根据

不同的拥堵特征精准施策，实现拥堵节点或区域“发现识别、分析成因、采取措施、动态评估”的闭环管理，提升路网运行效率。

3、提升新城客货运输服务能级

打造公交优先的新城客运体系。优化客运场站布局，完善与城市客运系统的衔接，鼓励班线定制客运、定制包车等新模式新业态发展；结合公交行业改革，指导新城公交体系发展；结合出租汽车行业改革顶层设计，指导区域性出租汽车做好改革；加强对网约车、顺风车等新业态的监管等。

加强货运交通组织的管理及对货物运输的监管。提升危险货物道路运输监管能级；加快发展新城冷链运输、城市配送等新型运输组织方式；加强对网络货运新业态的监管等。

推动机动车维修等汽车服务规范有序发展。鼓励新城参照中心城区发展连锁经营的汽车快修，暂停新增三类专项维修点。

4、推进科技创新赋能交通管理

加强大数据、人工智能、5G等数字化手段赋能行业管理，推动在役设施性能监测、诊断、养护作业等数字化管控；探索交通设施全生命周期管理；强化“两客一危”的数字化监管；优化市民出行服务，包括信息发布、出行服务模式等；推进新城适应车路协同下的道路设施网联化，加快推进场景应用；推进信息系统整合，拓展“一网通办”覆盖事项，深化“一网统管”应用场景建设。

第三节 深化智慧可靠、全国领先的公交都市

（一）推进地面公交顶层设计

1、推进骨干公交通道重塑

持续推进“20+8”骨干公交通道建设，依托骨干通道固化骨干公交线路，有序推进地面公交线网优化调整；中心城放射型骨干通

道向宝山、虹桥、闵行、川沙四个主城片区进一步延伸，主城片区同时构建切向通道，促进主城区整体融合发展；城镇圈发展多模式、集约化、快速化的对外公交联系主城区，内部构建相对独立的骨干公交系统，引导城镇空间向公交走廊集聚发展。

2、加快中运量公交系统建设

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。结合中心城中运量公交网络规划，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，因地制宜选取合理制式，切实推进中运量系统建设，提高公交出行品质和出行效率。

3、加强重点地区公交服务保障

在自贸区临港新片区、虹桥商务区、长三角一体化示范区、浦东枢纽地区、北外滩、“一江一河”地区等重点地区加大公交投入，开展重点地区公交顶层设计，明确中运量公交、骨干公交通道网络架构，推进公交基础设施建设和线网优化；积极探索绿色、智慧化公交服务，试点应用自动驾驶公交、MaaS服务等新交通技术。

4、提升城乡一体化公交服务

继续优化城乡结合部、郊区大型居住社区和行政村公交线网，改善郊区公交出行条件，不断提高城乡客运一体化水平。按照一区一方案，推进各区公交线网优化提升工作。探索特色农村公交服务模式，依托“四好农村路”建设，优化农村路网布局结构，不断提升村村通公交服务品质，结合各区实际指导制定各区公交服务规范。

(二) 推进公交基础设施建设

1、鼓励公交枢纽场站综合开发

结合地面公交转型发展，持续推进公交枢纽、停保场等场站设

施建设，推动公交场站用地的综合开发利用，在开发模式、用地、容积率等方面形成制度突破，建立城市公交用地综合开发增值效益反哺机制。

2、加强与轨交站点空间融合

结合新建轨道交通开通进度，同步配套优化调整公交线路，公交车站距离轨道交通站点出入口距离原则上不超过 50 米，全市轨道交通站点出入口 50 米范围内公交接驳比例达到 80%。

3、推动公交港湾站优化与改造

进一步排摸公交停靠站现状情况，因地制宜制定方案，推进公交港湾式停靠站优化和改造，加强候车设施精细化设计，提升公交安全运营水平和候车环境，改善道路交通拥堵。

4、加快推进公交充电桩建设

持续助力打赢蓝天保卫战，在建成区内公交车全部更换为新能源车的基础上，加大非建成区新能源公交车推广应用力度，基本实现全市新能源和清洁能源公交车比例达到 96%；同时结合公交场站建设，加快推进公交场站充电桩布局，充电桩配套率达 100%。

（三）提升公交精细服务水平

1、推进公交线路精准化运营

继续推进公交电子站牌建设，不断提高公交实时到站信息预报准确度；结合公交专用道优化线网，提高地面公交运行可靠度，提升公交吸引力。

2、提供机动灵活的运营服务

针对新建大型居住社区、医院等诉求集中区域，结合精细化大数据分析，采取组织灵活、形式多样的大站快车、高峰线、区间线、定班线等运营模式，提供市民便捷的出行服务。

3、优化地面公交出行链

加强时间融合，配套接驳的公交线路与轨道交通首末班车时间根据实际情况实现紧密衔接，轨道站点始发公交线路与轨道首末班车时间实现同步；轨道交通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。加强信息融合，完善公交出行信息发布，全部线路接入“上海公交 APP”；轨道出入口公交信息发布实现 100%覆盖，方便换乘乘客即时了解换乘公交线路服务方向等信息。

4、提升公交专用道通行效率

研究修订公交专用道管理办法和技术标准。系统化、网络化建设公交优先车道，打通公交优先车道网络“断点”，为公交车运营提速提供路权保障。加强专用道运行监管和执法，提高公交专用道运行效率。

5、打造友好人文公交

完善无障碍公交基础设施建设或改造，增加低地板车辆配置，公交出行服务适老化、适幼化及残疾人均等化服务水平显著提升，初步建成全龄友好型公交服务体系；将部分无轨电车公交线路与途径历史风貌区等文化信息相结合，传承上海历史文化，打造部分“文化精品线路”，在满足市民公交出行的同时，提升公交线路活力，增强线路“可阅读性”。

（四）提升地面公交智慧水平

1、推进“物联网+公交”应用

对实时客流采集设备、车厢拥挤度监测等技术加以推广应用。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+双千兆升级，探索

自动驾驶公交线路试点示范。

2、推进“大数据+公交”应用

推进公交企业全面实现智能集群调度管理，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应用，支持公交企业建设企业级大数据平台，利用大数据技术、云计算和移动互联网技术，加强线网、运行、客流决策分析，提高规划决策水平。鼓励和试点公交出行融入 MaaS 服务新模式的应用。

第四节 强化体系完善、现代高效的治理能力

（一）深入推进道路客运转型升级

1、深化转型发展，结构更加优化

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，逐步取消 2000 公里以上班线，逐步优化运输结构；结合铁路网络服务盲区及区域对外出行需求，进一步合理优化客运班线布局。

优化客运站布局。结合城市空间发展及实际客流分布，推进主城区道路客运站合理归并整合，结合铁路枢纽、航空枢纽布局以及公共交通网络发展，重点明确远郊区客运站功能布局，加强与对外交通枢纽的衔接，提升客运站布局与客流需求分布匹配度，在浦东东站枢纽建设的基础上，进一步优化客运站布局，推进既有客运站的功能转型和发展。

深化“交游融合”。建立道路客运行业与旅游产业协调发展机制，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、景区等一站式服务模式，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。

强化“多业融合”。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；结合学校春游、运动会、文艺活动等开展校车包车服务；结合医养新趋势，形成定制特色服务等。

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高质量和规范化发展。

2、品质提档升级，服务更加优质

政府服务便利化。依托“一网通办”，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。

信息服务集成化。增强售票室、候车室设备智能化水平，实现班次信息、其他相关交通换乘方式信息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；打通企业信息壁垒，打造道路客运行业一体化信息服务平台，为乘客提供便利、高效的信息查询、购票、退票等服务；推进跨区域客运联网售票系统建设，实现二级以上客运站联网售票；将第三方平台纳入行业监管，形成公平公正的网络竞争环境。

候车服务航空化。增能服务设施，在客运站传统候车服务区基础上，功能对标机场等大型枢纽，提升服务标准，提高乘客满意度；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。

车型多样高端化。鼓励定制包车积极发展灵活便捷的 7~19 座中、小型车辆，满足市场多样化需求；鼓励并支持企业加快车辆更新，提升旅客乘车舒适度，丰富个性化服务，如提供加热座椅、航空标准餐等。

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》，推动道路旅客运输行业品牌建设，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。

从业人员专业化。把好从业人员入门关，建立从业人员诚信档案。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。

（二）重塑出租汽车行业品牌形象

1、推进出租汽车设施配套

推进出租汽车候客站点设置。加快建设大型商业区、居民区、枢纽点等人流密集区域内的巡游车候客点，同时建立统一的巡游车预约调度平台，为老人及不方便人群提供简化的预约流程，构建“网络、电话预约+站点候客”的新型营运方式。

推进新能源出租车充电设施建设。通过安装分时共享充电设施或组织桩与车匹配，在驾驶员居住地或其附近满足夜间充电需求；支持出租车利用社会充电网络充电，通过强化互联互通提升充电设施利用率；从优化站点设施、提升信息化管理水平、鼓励驾驶员进点供车等方面改善服务供应，完成 45 个出租车充电示范站建设，满

足日间补电需求。

2、加强行业信用体系建设

将出租汽车行业所有市场主体（出租汽车公司、网约车平台、汽车租赁公司、出租汽车驾驶员、个人经营者等）纳入信用体系，落实服务质量信誉考核制度和驾驶员从业资格管理制度。

3、加快信息化平台建设

推进一网监管平台建设。继续推动出租汽车统一预约平台建设，整合行业内部资源，实现行业融合发展。推进一键叫车服务，加快建设巡游车统一监管平台，动态采集分析各企业营运数据，为实现信息化监管和行业政策制定提供有效支撑和依据。

提升巡游车互联网服务水平。发挥巡游车企业、人员专业化优势，借力互联网平台技术力量，推行移动支付、计程计价云同步、智慧化派单等服务功能，实现巡游车服务水平全面升级。

（三）加快完善道路货运服务体系

1、强化货运事中事后监管

深化货运领域“放管服”改革，持续推进“简政放权”，不断提升事中事后监管服务；优化许可办理手续及流程；推广电子运输证；实现长三角货运企业、人员资质资格互查、互认。

2、打造健康有序货运市场

充分激活行业主体发展动能，推动企业规模化、集约化发展，培育道路货运龙头骨干示范企业，鼓励支持大型道路货运企业拓展服务网络，延伸服务链条，向现代物流业转型，鼓励服务优质的品牌化企业发展；对于道路货运优质企业，在新能源城配车辆额度管理中予以扶持；鼓励规范“互联网+”新业态健康有序发展，至“十四五”期末，培育10家以上注册超过3万辆的货运平台企业。

3、持续改善货运从业环境

改善货运从业环境，不断提升服务能力。强化从业人员技术培训，提升从业人员技术水平和安全意识；在自贸区结合综合物流中心建设，将预约进港和集卡服务区建设相结合提高集卡进港效率；在高速公路服务区、骨干物流通道货物集散地、物流园区建设司机之家，提供为货车司机提供价格适宜的停车、住宿、餐饮、车辆维修保养、无线上网等服务，创建司机休息和放松的良好空间。

（四）完善多元化的停车管理策略

1、引导停车区域差别化发展

编制全市停车专项规划和分区公共停车设施建设规划，针对矛盾突出的重点区域或重点开发建设的区域细化停车发展的总体目标、总量规模和结构布局。按照差别化原则制定分区域、分类别、分结构引导停车调控策略，建立监督实施机制。

2、加强停车供需管理

打造老旧小区、医院、学校等重点地区停车民心工程，结合民心工程到 2025 年累计推进创建 100 个停车治理先行项目，探索建立长效推进实施机制。积极盘活各类停车资源开放共享，不断完善停车共享实施机制，停车场资源共享泊位利用率提升到 80%以上。加快推进公共停车价格的市场化改革，切实发挥价格杠杆调控停车和驾车需求的作用。继续推进和不断完善“示范停车场（库）”建设，提升停车行业整体服务质量和管理水平。推动停车设施“四新”技术的试点和应用推广。

3、发展智慧停车产业

促进停车产业化和智慧停车融合发展，以产业化带动智慧化、以智慧化提升产业化，引导一批先进科技在停车行业落地实践。建

成运行市级公共停车信息平台，统筹实现对各类停车资源“协同处置、智慧监管”的“一网统管”，开放提供“一站式、多样化、全过程”的公共停车信息经营服务，扩展提升便捷停车服务应用，推动停车数字化转型。

4、强化停车设施合理配置

动态优化停车配建标准，适度增加基本车位，科学调控拥堵区域车位，重点推进在住宅小区、医院、学校等典型场所内部挖潜增建专用车位以及外部规划新建公共车位，动态调整道路停车泊位设置，结合区域停车资源供求状况、道路通行条件和承载能力，制定实施道路停车泊位设置方案。

（五）推动汽车服务规范有序发展

1、完善行业管理标准体系

开展市级层面行业技术标准体系建设，推动具备条件的相关标准规范申报本市地方标准；探索研究符合长三角共同利益和发展导向的汽车服务管理标准体系；加强与国家层面相关标准的有机衔接。

2、加强行业信用体系建设

加强汽修行业信用监管结果应用，研究制定汽修行业黑名单制度。完善驾培机构培训能力动态核定机制，完善驾培机构违法违规信息披露机制。完善行业质量信誉考核制度，深化考核结果应用，加强质量信誉考核和信用体系的衔接。

3、优化行业市场秩序

运用大数据等技术，智能辅助汽修行业管理，规范营运车辆二级维护、汽车尾气处理、汽修电子健康档案建设等工作；开展驾培行业辅助训练场地试点工作，形成优质培训资源在本市区域的合理

布局；持续关注行业安全稳定发展，增强行业不稳定因素研判和预警能力，合理布局综合性能检测站。

（六）规范健康多元、有序发展的新型业态

1、引导定制客运健康发展

引导定制包车服务规范化。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，支持客运企业在行业指导下，形成行业标准化、统一的网络平台，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，开展点对点的包车服务等。

鼓励定制班车服务多元化。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。

2、加强网约车运营服务监管

落实网约车平台责任。加强网约车平台对车辆、人员的审核管理，以平台为抓手推进网约车合规化进程。鼓励网约车平台公司发展自有车辆从事网约车营运。研究制定网约车平台与驾驶员的交易规则和服务协议，建立网约车平台重大规则调整公开机制和对话机制。

加强网约车规模动态管控。研究制定针对网约车平台企业的多部门联合惩戒和退出机制。制定网约车车辆总量规模控制政策，完善业内企业“巡游转网约”、“租赁转网约”的工作机制，推进出租汽车行业整体健康、融合发展。

加强运价和服务质量管理。会同相关部门加强网约车价格监管，完善价格异常波动行动预案，保持价格在合理区间；对扰乱市场秩序的价格行为实施失信联合惩戒。制定网约车运营服务质量规范，建立乘客投诉处理机制；严守安全底线，落实网约车平台的安全运营责任制。

3、引导汽车租赁有序发展

推动集约化发展，鼓励合法合规、服务品质优秀、经营模式具有可持续性的优质企业适度发展，淘汰违规经营，缺乏竞争力的企业。树立品牌效应，挑选服务好且具有特色的优质企业，引领租赁车健康、有序发展。推进分时租赁充电服务网点建设，鼓励分时租赁企业围绕市场需求创新经营与服务模式。完善制度建设，准确定义汽车租赁，明确行业准入退出标准路径。

4、引导互联网租赁自行车规范发展

认真贯彻落实《上海市非机动车安全管理条例》要求，对互联网租赁自行车加强总量调控、质量服务评价和动态调整，进一步升级完善互联网租赁自行车信息服务平台功能，加强投放运营及停放管理，严格违法违规处罚。

（七）稳步推进道路运输行业改革

1、深化地面公交行业改革

研究新一轮公交行业改革方案，推进公交改革工作。建立健全符合城市公交优先发展战略的体制和机制，促进公交企业精细化管理，提高公交行业运营管理水平。打造高效的管理体系，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。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。

2、推进班车客运价格市场化

由 3 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；竞争不充分的班车客运，可实行政府指导价（最高上限价格）管理。完善汽车客运站收费分类管理。可由客运经营者、旅客自主选择的服务收费，实行市场调节价。

3、推进巡游车深化改革

推进巡游车经营权改革，结合客运需求和经营权改革，合理配置运力，实质性推进巡游车经营权的无偿有期限使用，进一步完善经营权考核和退出机制。推进巡游车经营模式改革，建立企业与驾驶员利益分配、运营风险共担的创新经营模式，探索业务收入共享、安全责任共担的经营方向，鼓励巡游车企业进一步挖掘服务潜能，提供多样化服务。推进巡游车运价改革，适度放松巡游车运价管制，推进巡游车实行政府指导价，并建立运价动态调整机制，细化运价结构。扩大劳动力来源，适度放开巡游车驾驶员从业户籍限制，设置适当准入条件。优化职业队伍考评体系建设，建立驾驶员信用档案并加强应用，促进优胜劣汰良性循环。

4、深化公路管理体制改革的

进一步推进设施养护市场化改革，建立道路养护责任清单备忘录，引导养护企业加大投入，提高养护智能化、机械化、专业化水平，强化预防性养护，开展设施耐久服役技术应用，研发和应用面向低影响道路施工的高性能快速修复技术、材料、装备和工艺，减轻封闭交通施工对道路通行的压力。深化农村公路管理养护体制改革，完善资金投入保障、交通行政执法、养护长效管理机制，健全

绩效考核、路长制等制度，细化实化各项工作举措。

5、加快行业科技管理改革创新

建立市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择和资源配置的导向作用，调整创新决策和组织模式，完善企业联系制度，加强同重点企业的沟通与合作，促进企业成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体。完善创新管理政策，开展创新政策评估，建立健全更加有利于创新发展的政策，协调推进科技计划、项目和经费管理等政策制修订，加快完善科研经费预算、项目监督评价和科技成果评价政策。强化创新激励政策，落实国家政策，完善成果转化激励政策，提高科研人员成果转化收益比例。完善分配激励机制，保证科研人员合理工资待遇水平，重点向关键岗位、业务骨干和做出突出成绩的人员倾斜。

（八）强化道路运输行业服务韧性

“后疫情”时代，道路交通组织和管控需要平战结合、全局考虑、系统推进和统筹应对。进一步健全全行业公共卫生安全事件的响应机制、各类道路安全事故时的应急处置机制，完善应急预案，加强安全生产投入；结合“一网通办”“一网统管”工作部署，探索行业日常管理模式创新，优化业务办理流程；运用信息科技化手段赋能，如采取线上不见面办事、“不接触”电子支付和登记等方式，提高行业管理水平和工作效率。

（九）推动道路运输行业信用建设

完善信用管理政策制度体系。完善道路运输行业信用信息目录。**推广信用承诺制和信息共享。**研究提出并全面推行道路运输行业信用承诺制度，完善信用系统建设，推进信用信息共享。**探索信用联合奖惩机制。**对守信主体，给予政策优惠；对失信主体，加强

监管和制约，建立跨地区、跨行业诚信奖惩联动机制。**完善行业道路运输行业信用修复机制。**鼓励信息主体通过主动改正失信行为，消除不良社会影响等方式修复失信信息，严格遵守信用修复流程。**强化信用建设的信息化支撑。**做好道路运输领域按条线开展信用工作的推进以及信息化保障。

第五节 构建长三角深度协同融合的发展格局

（一）推动道路客运区域协同联动

推动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规划方案。积极推进与旅游融合发展，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，促进资源共享和可持续发展。

（二）加快推进毗邻公交客运发展

建立毗邻客运线路的开辟、评估和优化机制，明确票价制度及跨区域一体化票价体系，完善服务规范和相关法律法规。完善毗邻地区公交场站、枢纽、首末站、充电设施等设计标准。加强示范区地面公交与其他交通方式在运输组织、运营等方面的衔接，推动市域交通与对外交通的一体化发展。研究编制毗邻公交客运服务规范，优化线路班次、票价、信息化、交通卡互联互通等方面服务标准。加快建设公交系统二维码互联互通改造和应用发布，力争实现长三角公交“一码通”。

（三）建立一体化车生活服务平台

以长三角生态绿色一体化发展示范区为试点突破，构建覆盖整个长三角地区学车、买车、用车、卖车全过程的车生活服务平台。

促进汽车服务行业与保险行业深度融合、线上与线下融合发展，统一管理标准、服务规范和服务保障体系；推动传统汽服行业向“新汽服”转型，优化汽车服务生态圈；构建本领域数据驱动的服务和管理决策体系，在平台中拓展 ETC 应用，为车主提供更为便捷的信息查询、业务办理等相关服务，树立全国范围内具有引领示范作用和推广经验的优质标杆。

（四）加强货运超限超载执法协同

继续依托《长三角地区治理货物运输车辆超限超载合作协议》，加强长三角地区合作。在建设完善“全过程记录、全业务上线、全路网监控、全链条管理、全方位服务”的部省治超信息化平台基础上，实现跨层级、跨区域、跨部门、跨行业的指挥调度，形成常态化机制，提升对严重违法超限运输行为的主动发现和精确打击能力。同时联合市公安交警部门、经信委、工商等行业管理部门加强协调，完善事中事后监管流程，保证“一超四罚”等措施有效实施。

（五）推动区域公路视频监控共享

在长三角区域内相邻省市共享各自相邻省界 50 公里范围内高速公路和国省干线公路视频监控图像和突发事件信息，实现基于国标 GB/T 28181 的公路视频监控图像的共享交换。在节假日和重大活动期间，除相邻省界范围内公路视频监控图像共享外，增加长三角区域内公路重要节点（如跨海、跨江桥隧等）视频监控图像、运行状态和突发事件信息共享交换。

第六节 推进科技引领、信息支撑的数字交通

（一）优化行业科技服务体系

1、推进创新能力建设

紧密对接相关管理部门、机构、建设、养护企业，及时了解管理工作中难点、痛点，研判行业技术瓶颈，统筹行业科技需求。深度融合新兴技术，定期开展行业内、外科创成果征集、评选或试点示范，挖掘新兴产业在道路运输行业推广应用的价值。深入挖掘人工智能、物联网、区块链技术、大数据应用技术等融合价值，并结合科研、新技术推广应用，定期开展行业新技术交流与展示。

2、统筹重大科技研发

着力在基础设施长期服役、智慧公路、城市道路更新、安全风险管控、绿色生态公路等方面突破一批重大关键技术瓶颈。针对基础设施、运输服务、信息化、节能环保、安全应急、政策支持等重点领域及其主要方向存在的关键技术瓶颈，明确共性技术需求以及未来五年道路运输科技发展的方向和重点，指引全社会科技力量开展科技研发，全面促进道路运输科技进步与创新。

3、提升科技服务水平

改善科技咨询服务政策环境，规范科技咨询服务市场秩序。加强科技成果管理，推进成果公开共享。建立健全科技成果及时转化为标准的工作机制，推进科技成果及时转化为标准。优化知识产权公共服务，完善职务发明制度，探索完善创新成果收益分配制度。加快科技信息资源的增值开发，开展面向政府、科研和行业的专业化信息服务。推动道路运输科研机构、高校向社会提供科学普及服务，促进道路运输行业科技传播。

（二）打造行业信息服务新格局

1、提升基础要素资源数字化水平

不断提高道路运输行业基础设施规划、设计、建造、养护、运行管理全要素、全周期数字化水平。加强城市快速路、高速公路的重要节点、重点设施、作业车辆、作业过程的全息感知，深化路侧智能终端设施的应用，实现多维监测、智能网联、精准管控、协同服务能力。提升载运工具、作业车辆的智能化水平。

2、开展前沿科技示范试点工程

聚焦新兴技术与传统设施管养深度融合的技术攻关，推进 G15 嘉浏段、S32 等智慧高速公路示范工程，构建高速公路全域、全量、全时、全要素全息感知体系、升级道路设施结构智能化检测手段、实现大数据挖掘下的道路动态管控和养护决策，实现高速公路智能运维、管控与服务的新模式。推进适应车路协同下的道路设施网联化。推进开展封闭园区和简单场景下的自动驾驶公交试点示范，实现“人、车、线”三要素有机结合的安全高效管理。推进快速路与地面道路上下匝道联动控制试点示范，提升路网整体运行效率；试点并推广无人驾驶新能源清扫车。围绕“韧性城市”建设，重点建立设施建管养运一体的全寿命周期管理体系。

3、推动行业治理数字化转型

加强道路运输“神经元”建设，全面提升道路运输行业动态感知能力，实时掌握道路运输运行基本特征；基本实现行业监管数据汇集，系统整合²，功能融合。推动大数据、人工智能、5G 等“新基建”赋能行业管理，与“一网通办”“一网统管”全面有机结合，有效提升行业监管的信息化、智能化水平。推进“一网通办”

² 将道路运输行业相关现存系统整合至综合业务平台的道路运输监管系统

政务服务流程再造，实现高效办成“一件事”。做深做实下立交防汛、道路危险品全过程监管、超限超载等运输车辆全过程管理、桥下空间安全监管等相关重点场景数字化监管应用，突出道路养护和运政监管，实现“一屏统观”和“一网统管”。

4、鼓励企业深化数字化应用

客运企业可加强资源整合与场景分析，借助信息化手段加快推进企业转型升级；运用新技术探索多样化调度模式、助力场站“无人化”运营等，实现企业提质增效；利用大数据与人工智能技术分析并监测驾驶员行为，提前预警、实时提醒，进一步提升主动安全管理水平。

货运企业可创新货运组织模式，大力发展“互联网+”模式下的规范运输行为，支持地区骨干运输企业建立示范货运平台，倡导货运行业有序发展；强化危险品运输安全监管，进一步鼓励和推进“可视、可测、可控、可服务”的危险品运输监测体系建设，满足路网安全、高效运行，及时处置突发事件等交通需求。

汽车服务企业可推广运用VR驾驶模拟、AI教学等新手段提高培训效率和体验，推进驾驶培训监管服务平台与考试系统联网对接，形成培训考试闭环管理；利用物联网和移动互联网平台汇集行业资源，实现牵引救援精准定位、救援车辆快速匹配、救援过程实时监控；继续推进汽车电子健康档案建设，支撑汽车全生命周期维修记录可追溯，加强长三角车生活平台的功能开发和应用领域拓展及时跟进并准确把握车主需求，制定精准营销计划，提升业务转化率。

道路设施运行和养护企业可利用机器视觉、物联网等技术，实现道路交通事件智能识别、重点车辆及其驾驶行为自动监管，提升

交通事件的发现和处置效率；鼓励停车管理单位将 ETC 不停车无感支付作为一种电子支付方式与公共停车场（库）电子收费系统融合，实现安装 ETC 车辆在公共停车场（库）便捷支付和快捷进出，有效提高用户停车支付便利度和停车场（库）运营效率；基于设备监测检测，利用人工智能、大数据、BIM 建模等技术，提升在役基础设施安全性能，强化在役设施性能监测、诊断、养护作业等全过程数字化监管。

5、推进公众出行数字化服务

提升公众出行智慧服务，构建路侧端、移动端相融合的综合性和交通信息服务体系，实现新城范围内公交电子站牌基本全覆盖，推动整合路况查询、公交实时信息查询、便捷停车、打车等出行服务功能，实现实用性、新颖性相结合的“MaaS”一站式出行服务。持续推进“一键叫车”信息化服务工作，便捷老年乘客叫车。拓展随申码应用场景。试点推出车厢舒适度预告，丰富公交设施综合信息发布内容，提升信息预报准确率。鼓励客运企业和互联网企业资源整合，不断探索道路客运定制服务新模式。逐步拓展 ETC 在停车支付的应用。推广驾培、维修行业在手机客户端、网站等信息发布渠道提供企业信息查询、价格公开、服务预约、质量评价等功能。

第七节 推进节约集约、清洁低碳的绿色交通

（一）探索绿色养护材料和技术研发应用

继续推动路域环境保护和生态防护技术、废旧材料循环利用技术等绿色养护材料与养护技术研发，落实道路交通行业海绵城市建设有关要求，实现源头减排、系统治理。重点推进：**快速化施工路面高效建造技术研究**与示范。面向道路结构性修复、改扩建和新建需求，适应快速建造、低交通干扰、技术升级、绿色环保等要求，

对预制装配式路面的高效建造技术进行研究，为道路的绿色养护与升级转型发展提供解决方案。**积极开展绿色公路、生态公路等相关研究及建设工作。**面向低影响的道面施工需求，制备高性能道路修复材料，为道路性能的快速恢复提供低成本、高性能的解决方案。

（二）积极推广运输装备升级应用

以实施新增和更新新能源和清洁能源车辆为突破口，进一步加大节能和新能源车辆推广应用力度。全市新能源公交车辆比例达到96%；明确市内定制客运企业每年新增车辆全部为新能源或清洁能源车辆；推动新能源出租汽车配置智能车载终端和智能计价设备。推广应用先进货运车型，探索智能货运；开展公路货运车辆新能源探索试点，鼓励货运车辆使用 LNG、电力、氢燃料等清洁能源，鼓励新能源货车在具备条件的区域开展示范应用，新增城市配送车辆新能源比例达到100%；完善货运车辆营运额度和市区通行证管理制度，逐步实现市区通行证仅对纯电动或燃料电池货运车发放；积极推进货运车型标准化，推广货运箱式化；强化车路协同，探索无人驾驶货运车辆在有条件的物流园区、港口集疏运、货运场站试点推广。

（三）加快完善充电基础设施建设

加快构建便利高效、适度超前的充电网络体系建设，结合新（改扩）建公共停车场库同步配套建设充换电设施，加强与新能源车辆的配套。重点推进城市公交枢纽、停保场、首末站及“P+R”停车场充电设施设备的规划与建设，鼓励错峰开放共享。进一步完善高速公路服务区充电服务设施配套建设，提升高峰充电能力。加强对公共充电设施的后续运营管理，落实各类停车场库快充设施、专用充电车位管理要求。

（四）强化公众绿色出行理念

坚持公共交通优先发展，通过提升公共交通服务品质、优化慢行交通系统服务、实施差别化交通需求管理、大力培育绿色出行文化等手段，增加公交出行、慢行出行等绿色出行方式吸引力，增强公众绿色出行意识。重点探索非机动车专用通道规划研究、公共服务区域和中央商务区人行步行体系强化。

（五）挖潜道路运输节能降碳潜力

地面公交、出租车、物流领域利用新能源化和车辆智能化契机，打造动态监测和管理平台，实现动态运行数据采集、智能化集群调度、用能监测等功能，提升组织效率，减少运输空载率，空驶率。加强驾驶员节能操作培训，推广节能驾驶技术，完善激励奖惩机制。

第八节 建立快速响应、智能可靠的安全保障

（一）体系建设系统化

制度建设完善。加快建立健全机构改革后行业各级管理部门安全监督管理制度体系；督促企业完善内部各项安全生产规章制度。**责任落实主动。**推进企业建立健全覆盖生产经营各环节、标准清晰、责任到岗的安全生产责任制度，突出企业主体责任，强化企业安全意识；深化政府安全监管责任体系建设，压实监管工作责任。**风险防控到位。**坚持关口前移、源头治理，全面推动指导企业按照相关规章制度和标准规范开展风险辨识、评估、管控，实现安全管理从事后向事中事前转变。**应急管理联动。**深化以“一案三制”为核心的应急管理体系建设，强化应急资源整合和应急准备工作，推动应急管理从“被动响应型”向“主动响应型”转变。

（二）行业管理精准化

安全要素精细，从人员素质提升、运载工具质量治理、交通设施全生命周期监管等方面，提升关键要素安全管理水平，强化行业本质安全。**重点领域突出**，聚焦道路旅客运输、危险货物运输、城市客运、交通设施等重点领域，直击痛点，切实强化安全生产治理能力。**安全监管做实**，以增强安全生产监管能力为抓手，以强化安全生产监督检查为突破口，以推动行业安全生产信用管理为依托，以推动企业安全生产标准化建设为契合点，以加大生产安全事故责任追究力度为责任传导点，做实安全监督管理。

（三）管理手段现代化

管理手段先进，促进先进信息技术与行业安全监管深度融合，以推动交通基础设施运行维护管理数字化、营运车辆智能化、应用体系智慧化为切入点，以深入加强国内外交流合作为依托，实现安全生产状态实时掌控，管控手段精准有效。**应急救援高效**，优化整合各类科技资源，推进应急装备的现代化，打造“信息整合度高”、“功能集成度高”、“立体展示度高”的应急指挥体系综合信息系统，以技术提升应急救援效率。

第五章 发展保障

第一节 加强行业法治保障

以推进依法行政，建设法治政府为目标，结合当前重点领域和新业态的发展与管理需求，**一是**推进《上海市出租汽车管理条例》修订，推动《上海市道路危险货物运输安全管理办法》《上海市道路清障施救牵引管理办法》等政府规章的起草和制定工作，完善本市道路运输法规体系；**二是**结合《中华人民共和国公路法》《收费公路管理条例》《农村公路条例》等上位法的修改和制定，配合对本市道路管理相关法规规章进行修改、完善；**三是**积极开展《上海市出租汽车小客车车辆规定》《上海市道路停车场管理规定》等规范性文件的研究、起草、制定工作，不断夯实法治基础，提升管理水平。

结合重点领域标准制定，继续推进形成行业内审批、监管、执法有效衔接的闭环监管机制和行业外政府、行业协会以及全社会协同共治的事中事后监管格局，修编《建筑工程交通设计及停车库（场）设置标准》《公共停车场（库）智能停车管理系统建设技术导则》，新编《上海市汽车维修电子健康档案系统第三方数据接入技术规范》《上海市高速公路道路清障施救牵引服务规范》《上海市道路旅客运输行业服务规范》等标准。

第二节 强化多元资金投入

积极争取市级财力资金支持，促进“十四五”重点建设项目实施以及对于农村公路建设的补贴支持。积极遴选在国家范围内具有较强示范效应的建设项目，争取纳入国家补贴项目范围，并获取资金支持。明确各级政府责任，建立维护资金增长机制，保障市、区两级财政资金对道路设施维护投入力度。充分发挥市级转移支付资

金激励作用，引导各区进一步加大农村公路养护投入。创新农村公路资金筹措方式，探索将农村公路建设养护与特色产业、乡村旅游等经营性项目实行一体化开发。探索对道路养护企业的激励机制，引导一部分有能力的企业加大对新型机械设备投入以及科技智能发展探索。同时研究行业推广模式，探索新型设备租赁方式，调动社会资本投入积极性，强化风险防控机制。进一步加大财政资金对公交行业的补贴力度，同时建立相协同的考核机制激发企业内生动力。

第三节 加快人才队伍建设

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，制定多元化、多渠道、个性化的年度培训计划，积极组织行业技能竞赛，促进高技能人才选拔培养，持续加强人才队伍岗位技能提升，从而提升从业人员队伍整体素质。

第四节 推进社会共治和行业文明建设

建立共建、共治、共享的行业社会共治体系。逐步建立常态化公众参与机制，搭建信息沟通、意见表达、决策参与、监督评价、舆情分析与引导为一体的公众参与平台，研究建立重大战略政策、综合规划全过程公众听证制度。发挥智库、专家作用，建立健全第三方评估机制。探索建立以信用体系为基础的道路运输行业信用评价和管理机制。打造智能化行政审批业务系统和政务服务平台。

通过精品创建、示范创建、“+红色元素”等举措，不断传承行业优良传统、弘扬优秀历史文化，打造行业品牌，塑造大气谦

和、包容并蓄的行业文明。加强道路运输行业精神文化建设，提升参与者责任感、包容意识、自律意识和诚信意识。强化交通执法，推动绿色交通、交通安全宣传教育进社区、进学校。提升道路运输从业者技能、社会地位和认可度。