

# 上海市综合交通发展“十五五”规划

(公示稿)

2026年3月

为全面落实交通强国建设要求，加快构建“人本、高效、智慧、绿色、韧性”的国际大都市高质量一体化交通，根据《上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》，编制本规划，规划期限为2026-2030年。

## 一、发展基础

### (一) “十四五”发展评估

“十四五”以来，按照“强枢纽、织网络、提品质、优治理、促转型”的总体思路，基本建成“枢纽型、功能性、网络化”的综合交通体系，“十四五”规划目标总体执行良好，重要指标基本符合预期，重点任务和重大项目全面有序推进。

**上海国际航运中心地位日益巩固。**2025年，新华·波罗的海指数排名连续6年稳居世界第三；集装箱吞吐量达5506.3万标准箱，连续16年全球第一；小洋山北作业区集装箱码头及配套工程全面开工建设。航空客货吞吐量分别达到1.35亿人次、453.7万吨，均创历史新高；浦东机场四期工程全面推进建设。罗泾集装箱港区一期自动化码头正式开港，二期开工建设。航运贸易区块链基础设施搭建完成；国际集装箱运输服务平台（集运MaaS）、上海空运全链路数字化运

行平台空运通投入运行。上海港具备 LNG 和绿色甲醇船到船加注能力，LNG 加注量保持全球前三，国际集装箱码头岸电使用量排名全国第一。上海两场均获中国民用机场协会四星级“双碳机场”认证，洋山深水港区获中国港口协会五星级“绿色港区”认证。

**长三角交通一体化进程迈上新台阶。**沪苏湖高铁正式通车，沪通二期、沪渝蓉、沪杭高铁有序建设。持续推动 G15、S16、G228 等干线公路繁忙路段扩容改造和省市对接道路新改建工程。杭申线、长湖申线等 5 条省际航道均已实现互联互通。长江经济带 11 省（市）多式联运中心建设进入全面实施阶段。昆山、苏州异地城市航站楼和航空前置货站投入使用，上海首个航空前置货站松江货站正式启用。沪苏轨道交通 11 号线实现无感换乘，沪苏嘉城际铁路全面开工。第一批 9 条省界断头路全部打通，毗邻公交线路增加至 38 条。三省一市交通部门累计签订 39 项协议，上海与苏州、嘉兴、南通等毗邻城市建立了全方位、常态化的交通工作对接机制。

**城市综合交通体系基本建成。**开工建设东方枢纽上海东站；机场联络线（虹桥机场 2 号航站楼站-浦东机场 1 号 2 号航站楼站）建成通车，实现两场之间 40 分钟快速通达；上海南站开行高铁列车；上海松江站开通运营，上海宝山站开工建设。轨道交通市区线 and 市域线运营总里程达到 962 公里（含金山铁路），中心城站点 600 米半径面积覆盖率达到 43.8%；轨道交通三期建设规划项目全面开工。全市建成区公交站点

500 米半径用地覆盖率 93%，全市轨道交通站点 50 米范围有配套公交站点比例 91%。G1503 沿江通道浦西段、北横通道主线、江浦路隧道、军工路快速路主线等重大项目建成通车。油墩港、大芦线东延伸等高等级航道有序推进建设。

**交通数字化智能化绿色化全面发力。**率先试点 G60 公路等智慧高速建设，累计开放 3173 条、5239 公里智能网联测试道路；推动大芦线等智慧航道示范工程建设，完成 446 公里内河电子航道图；地铁 GoA4 等级全自动运行系统实现新突破；全面推进客运出行 MaaS 系统建设。公交车已全面实现新能源化（应急车型除外），出租车新能源和清洁能源比例达到 95%；全面实施内河船舶污染物免费接收；在电池换电、氢能重卡、轨道交通光伏等领域形成全国标杆。

**交通精细化管理水平全国领先。**完成 430 处公交站台适老化改造，无障碍低地板公交车配置率达到 60%，轨道交通站点的无障碍设施基本全覆盖。完成 474 项慢行品质提升项目，20 条禁非道路恢复非机动车道，复兴东路越江隧道开放电动自行车试通行。实施轨道交通 3、4 号线接轨改造和 16 号线提效增能，6 条线路周末延时运营。首创交通治堵大模型，完成 625 个道路缓拥堵项目；实施 2104 公里农村公路提档升级。累计创建 242 个停车资源优化项目，建设 3.85 万个公共停车位。持续推进轨道交通两轮大修更新改造；完成外环隧道大修工程，实施内环高架年轻化工程；基本完成内河码头标准化改造。

**行业管理机制持续完善。**出台实施《上海市铁路安全管理条例》等3部重要地方性法规和《上海市铁路客运站地区管理办法》政府规章，完成《上海市推进国际航运中心建设条例》等多部地方性法规和政府规章修改，制定市域铁路、慢行交通等多个标准、导则。推进公共交通多样化票制研究，调整巡游出租车运价机制。深化行政审批制度改革，推进多个行政审批等事项下放至相关区，深化高效办成“一件事”改革；持续优化交通领域营商环境，打造20多个示范场景。

## **（二）问题和挑战**

面对新形势新要求，上海综合交通发展还面临以下主要问题和挑战：国际航运枢纽设施能力与辐射能级仍待提升；长三角区域一体化交通仍需融合；综合交通体系对城市发展重点区域的支撑和保障作用仍待增强；现代交通物流体系新发展格局尚需加快构建；交通行业新质生产力发展有待深度推进；综合交通治理水平与人民城市发展要求仍有差距。

## **二、“十五五”发展要求与趋势**

### **（一）发展要求**

“十五五”时期，是我国基本建成交通强国承上启下的关键时期，也是上海加快建设“五个中心”、基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市蓄力而上的关键时期和建成交通强市的冲刺期，综合交通体系从基本建成迈向全面高质量提升发展的新阶段。上海综合交通要全面支撑国家战略，深化综合交通运输体系改革，充分体现“人民城市”发

展理念，整体性推进综合交通“硬要素”和“软实力”建设。

## **（二）发展趋势**

“十五五”期间，国际形势不确定，难以预料因素增多，国内各项重大战略深入实施，协同效应将进一步显现，上海交通将在挑战与机遇中进入新的发展阶段。国际航运中心进入向全面建成迈进的跃升期，长三角区域和长江经济带迎来协同融通、高质量一体化的发力期，市域交通发展进入总量平稳、外围增长、衔接融合、结构优化的转型期，新质生产力促进交通行业数字化、智能化、绿色化转型迈入加速期，人民城市交通治理能力建设步入智慧化精细化水平提质期。

## **三、“十五五”指导思想、基本原则和发展目标**

### **（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话及关于交通强国的重要论述精神、中央城市工作会议精神，深入践行人民城市理念，完整、准确、全面贯彻新发展理念，推动高质量发展、加快构建新发展格局。聚焦建设“五个中心”的重要使命，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“两重”“两新”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，支撑建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

### **（二）基本原则**

**战略引导为先。**落实国家赋予的战略使命，强化国际航运中心全球资源配置能力，提升链接全球、服务全国的门户枢纽功能，增强综合交通运输对经济社会发展的保障能力。

**统筹融合发展。**加强跨区域、跨方式、跨领域、跨产业深度融合发展，推进跨区域跨流域大通道建设，提升长三角城市群交通一体化发展水平，助力毗邻地区同城化发展。

**新质创新突破。**加快新质生产力在交通运输领域的深入应用，以科技创新为核心驱动力，打造智能综合立体交通网，推动交通治理体系和治理能力现代化，助力交通运输行业高质量发展。

**提质增效升级。**推进交通物流降本提质增效，提升交通系统整体运行效率和组织效能；以存量交通设施更新改造为抓手，推动交通与城市更新融合发展，加强交通基础设施适老化和无障碍改造，提升出行便捷性。

**绿色低碳转型。**落实碳达峰碳中和目标要求，加强生态保护和污染防治，强化资源节约集约利用，优化交通结构，推广低碳节能设施设备，提升综合交通绿色发展水平。

**安全韧性筑底。**注重交通基础设施“规建管养”全生命周期一体化体系建设，提升交通运行本质安全水平，完善交通安全防控体系，增强应对突发事件的应急处置保障能力，确保发展可持续性。

### **（三）发展目标**

到 2030 年，上海要按照“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，建成与具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市相称的“人本、高效、智慧、绿色、韧性”的高质量一体化交通，为 2035 年实现交通强市目标奠定坚实基础。国际航运中心水平保持世界一流，综合立体交通网络水平世界前列，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。

**国际航运中心方面**，上海港集装箱年吞吐量达到 5800 万标准箱以上，海铁联运量达到 200 万标准箱左右，集装箱水水中转比例达到 55%；航空旅客年吞吐量达到 1.5 亿人次，航空货邮年吞吐量达到 470 万吨左右。

**综合交通骨干网络方面**，轨道交通运营总里程达到 1260 公里（含金山铁路）；高快速路总里程达到 1200 公里左右；内河高等级航道达标总里程达到 280 公里。

**综合交通运输服务方面**，上海连接长三角客流中铁路（含轨道交通）所占比例达 38%，中心城轨道交通站点 600 米半径范围面积覆盖率达到 46%。

#### **四、“十五五”主要任务**

##### **（一）全面提升上海国际航运中心全球影响力**

###### **1.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，建成罗泾集装箱码头二期工程。积极发展国际中转及集拼业务，加速构建全球领先的国际中

转集拼枢纽。

**完善港口多式联运集疏运体系。**与沪通铁路二期同步建设外高桥集装箱铁路中心站和港区专用线，实施芦潮港中心站设施增能，推进沪乍杭铁路和四团枢纽建设。建设大芦线东延伸航道，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，构建长江经济带多式联运分布式协同数据链。推进国际航运绿色燃料加注中心和交易中心建设；支持开展醇、氨、电、氢、生物燃料等绿色能源（燃料）动力船舶试点应用；提升船用绿色燃料加注能力，推动加注常态化。

**提升高端航运服务能级。**完善航运保险生态体系，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，持续打造国际海事争议解决优选地。打造世界级航运交易所，打造具有国际影响力的航运指数供应商和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，提升邮轮综合配套服务功能。

## **2. 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。开展虹桥国际机场航站楼、跑道能力及效率提升研究。推进长三角区域城市航站楼、前置货站布局。推进上海终端区空域结构优化，提升空管保障能力。

**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，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。**以浦东国际机场为重点，提升枢纽中转功能，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“一带一路”共建国家的货运航线，强化与海外货运枢纽的中转联运协作。积极拓展国内全货机航线，做强航空货运中转功能，因地制宜拓展海外货站，强化国际航空货运辐射能力。

**推进航空领域数字智能绿色转型。**推动浦东机场西货运区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，支持推广航空领域可持续航空燃料（SAF）应用。

## **（二）加快推进长三角交通高质量一体化发展和长江经济带高质量发展**

**加快构建“轨道上的长三角”。**国家铁路层面，推进沪通铁路二期、沪渝蓉高铁（上海段）、沪杭高铁、沪乍杭铁路建设，基本形成“四向十线”格局。城际铁路（市域铁路）层面，形成连通沪苏浙三省市的主通道骨架，协同推进沪苏

嘉城际铁路(含上海示范区线、嘉善至西塘线、水乡旅游线)、嘉闵线(含北延伸)与苏锡常城际铁路太仓先导段、嘉兴至枫南线等线路建设,在基础设施互联互通的“硬连接”和运营一体化体制机制的“软联通”方面实现突破。

**基本建成长三角内河航运高质量发展先行区。**会同相邻省市加快推进杭申线、苏申内港线、苏申外港线等高等级航道网络建设。推进水水中转、江河海直达业务,支持内河网络货运平台企业发展,推动联运“一单到底”。推进内河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,推动区域协调和跨省协作。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能力;推进内河智慧航道建设和内河码头自动化改造。

**持续提升与上海大都市圈骨干路网的链接能力。**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,建设 S16 公路、G50 公路、S26 公路等对外高速公路。

**推动完善区域交通一体化运输服务和协同治理机制。**建立健全都市圈交通同城化工作机制。持续动态优化毗邻公交线网布局,提升毗邻地区客运服务。持续推进长三角一体化“一码通行”试点;推进信息共享、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,推动区域交通协同治理。

**全面形成长江经济带多式联运高质量发展格局。**完善省

际联合会商机制，共同推进基础设施互联互通、联运信息高效共享、规则标准互认互用、管理机制互信互通，全力促进交通物流降本提质增效。打造一批多式联运示范基地，培育长江经济带多式联运经营人，打造典型示范场景。

### **(三) 持续完善综合交通网络基础设施布局**

#### **1. 综合交通枢纽**

**提升综合交通枢纽整体效能**，建成东方枢纽上海东站，提升虹桥综合交通枢纽交通功能，持续完善枢纽综合交通集疏运体系；推进上海宝山站、青浦新城枢纽、四团枢纽建设。**完善铁路枢纽场站系统功能布局**，客运方面，全面形成“四主多辅”铁路客运枢纽格局；充分利用既有枢纽内车站能力，研究推进枢纽提质增效措施，更好服务旅客出行需求。货运方面，提升铁路服务港口集疏运能力，建成外高桥集装箱办理站，实施芦潮港中心站设施增能。

#### **2. 轨道交通**

**持续完善市区线服务功能**，建成 23 号线一期、12 号线西延伸等线路，加快推进 19 号线等线路建设，进一步强化对重点地区的服务覆盖和发展保障，有效缓解既有大客流线路运营压力。**加快构建市域线骨架网络**，建成上海示范区线、南汇支线等线路，分段推进南枫线建设，进一步支撑国家战略承载区和东方枢纽发展，提升新城与中心城以及重要枢纽之间联系效率，填补郊区轨道交通服务空白。**提升轨道交通运营服务品质和安全水平**，精细化配置轨道交通网络运能，

持续改善车站内外空间环境；深化重点领域风险防控，增强轨道交通运营安全与系统韧性。

### 3. 道（公）路系统

**持续提升高速公路网络运输服务能级**，优化北部路网布局，加快西部通道能力扩容，完善南部沿湾通道格局。建设G1503沿江通道浦东段、G50公路、G1503公路浦东枢纽段等新改建项目，支撑重点地区发展，形成“两环、十二射、一纵一横、多联”布局。**优化快速骨干通道服务功能**，推进南北通道、漕宝路快速路、周邓快速路等项目建设，持续完善中心城骨干通道结构，不断提升大虹桥、大东方枢纽集散服务效率。**强化普通国省干线发展支撑能力**，建设G318公路、G320公路出省段等项目，进一步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。**完善“一江一河”通道布局**，建设隆昌路隧道、嘉松公路越江大桥、龙水南路隧道、白玉路跨苏州河桥、泾阳路跨苏州河桥等，加快构建浦江两岸一体化的交通格局，进一步促进苏州河两岸车行、慢行交通的便捷联通。

### 4. 水运网络

**持续完善高等级航道网络**，建设大芦线东延伸、油墩港、苏申内港线（省界-蕴东枢纽）、罗蕴河等航道，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，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规划建设，提升既有码头使

用效能，加强港口岸线管理。**加强对地区经济社会发展服务**，推动干线航道服务向产业园区延伸联通，加强区域航道网络的干支衔接。

#### **（四）大力推动交通领域“三化”转型发展**

##### **1.以数据资源激活行业新要素功能**

持续夯实交通行业数字基础，完善行业数据全生命周期治理体系，强化多源异构数据融合计算能力，释放公共数据价值。推动区块链、大模型等新技术在交通行业的创新应用，赋能设施管养、交通运营等典型业务场景。打造交通数智化治理新范式，完善交通营运全流程闭环监管与运行全要素动态监测，构建普通公路交通调查大数据体系，推动重要交通枢纽综合交通保障数字化转型提升。

##### **2.以科技创新催生行业发展新动力**

攻克重大基础设施建管养技术难点，推动交通基础设施数字化改造，提高设施智慧韧性水平。支持无人驾驶船舶、新能源清洁能源动力船舶等载运装备研发。深化前沿技术领域融合应用，开展无人运输模式的创新试点探索，建设低空飞行综合监管服务平台。

##### **3.以能源革新开拓行业发展新绿径**

持续优化交通方式结构，中心城绿色交通出行比例保持在75%左右。完善车辆公共充换电设施网络、船用充换电设施及绿色燃料加注设施布局；推动城市公共领域用车基本新能源化、新增黄浦江客运船新能源化；推进港口机场内非道

路移动机械和场内车辆新能源化。强化交通碳排放治理体系，完善交通碳排放管理平台。

## **（五）切实提高交通现代化精细治理能力**

### **1.慢行交通提质行动**

逐步缩小跨外环慢行通道间距，加强跨铁路、跨苏州河等两侧慢行联系；新城和郊区结合道路建设同步增设慢行设施，提升慢行网络连通性。聚焦人口密集区与城市更新区域，通过优化绿化带空间、挖潜道路断面空间等方式，实施人行道空间优化；持续推进慢行精品区建设。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无障碍多功能出租车投放。

### **2.两网融合提升行动**

全面优化调整轨道交通沿线公交线网，强化地面公交对轨道交通的客流喂给能力，填补轨道交通未覆盖廊道与区域的运营空白。推动公交与轨道交通运营精准匹配，持续推进轨道交通接驳公交与轨道交通线路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。推进轨道交通配套设施同步实施落地，充分发挥接驳功能。

### **3.交通拥堵缓解行动**

实施“一域一策”“一点一案”策略，持续推进交通缓解拥堵项目。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。

#### **4.设施有机更新行动**

持续推进轨道交通大修更新改造、内环高架年轻化等设施更新改造，推进使用年限长的桥隧等关键构筑物机电、路面、应急设施设备的更新改造。推动精品道路向区域化拓展，持续推进精品区域创建。持续开展高速公路设施整治与养护质量提升工作；因地制宜建设驿站，完善充电、停车等服务功能，增强公路设施与能源融合发展；持续推进农村公路提档升级。

#### **5.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；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。推动停车场（库）向周边住宅小区提供错峰共享服务；结合区域交通综合管理措施，实施重点医院院区停车治理，缓解高峰时段医院停车矛盾。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。完善智慧停车引导服务，拓展市级公共停车信息平台服务场景。

#### **6.客运转型升级行动**

推动地面公交线网重塑与服务品质提升，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”的多元化公交服务。科学发展出租汽车行业，打造优质出行服务，推进巡游出租车和网约车协同发展，实施总量动态调控，加强网约车平台管理。持续推动道路客运数字赋能和提质发展，

优化完善数字化监管体系，拓展定制客运等多元化服务，深化交游融合发展。增强城市客运出行服务水平，提升客运出行 MaaS 服务能级，推动公交数字化转型与管理升级。加强水上特色交通建设，打造水路旅游客运精品航线。全面提升汽车维修、牵引和驾培等服务品质。

### **7.交通物流降本提质增效行动**

开展全市物流专项规划编制工作，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，强化城乡末端配送设施保障，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。促进物流数字化智能化转型，推进集运 MaaS 向货运 MaaS 迭代升级。推进交通物流行业数据深度融合，强化数字化监管。

### **8.安全韧性保障行动**

完善安全治理体系，构建风险防控体系，推进实现重大事故隐患动态清零。提升交通建设安全，实施关键基础设施本质安全提升工程，强化在役交通基础设施预防性养护。加强重点领域运营安全管理。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，全面提升应急救援能力。

### **9.政务服务提升行动**

持续优化权责清单，升级“高效办成一件事”集成服务，

完善惠企政策“免申即享”“直达快享”。推动服务向“智慧好办”跃升，新增一批高频事项“无人干预自动办理”，聚焦交通重点领域和关键环节打造 AI 赋能示范场景。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，拓展“随申码”在交通领域多场景集成应用。持续优化一流营商环境。

## **六、保障措施**

### **（一）加强重大工程资源要素和机制保障**

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。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。

### **（二）完善政策法规和标准体系**

推动法规规章体系完善，助力高效能治理；加强重点领域、新兴领域立法项目研究。完善政策标准体系，推进跨省市运营轨道交通标准衔接，健全轨道交通市域线运营管理配套政策。

### **（三）强化交通行业人才队伍建设**

持续完善人才工作体系，加强高层次人才队伍建设，夯实技术技能人才基础，搭建智库、培养和服务平台。推进高端航运、科技创新人才队伍建设，加快紧缺人才开发、新兴人才培育与青年人才托举。深化政产学研用协同创新，搭建人才教育融合发展平台，强化科技创新激励，培育良好科研环境，重视科技成果应用和转化。