

上海市交通委员会
上海市发展和改革委员会
上海市财政局文件
上海市规划和自然资源局
上海市公安局

沪交研〔2025〕64号

关于印发《推进本市公共交通
高质量发展的指导意见》的通知

各相关单位：

为深入贯彻党的二十届三中全会精神，落实《城市公共交通条例》（国务院令 第793号），坚持公共交通优先发展战略，推进本市公共交通高质量发展，现将《推进本市公共交通高质量发展的指导意见》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

特此通知。



2025年1月24日

推进本市公共交通高质量发展的指导意见

为深入贯彻党的二十届三中全会精神，落实《城市公共交通条例》（国务院令 第 793 号），坚持公共交通优先发展战略，推进本市公共交通高质量发展，着力提升市民出行的幸福感、获得感和安全感，更好支撑城市能级和核心竞争力提升，提出以下指导意见。

一、总体要求

深入践行人民城市理念，坚持公共交通优先发展战略，更加注重以人为本、更加注重融合发展、更加注重协同联动、更加注重创新驱动，着力打造高品质公共交通一体化出行服务体系，提升公共交通吸引力，推动公共交通实现高质量发展，有效支撑上海交通强市建设和城市核心竞争力提升。经过 5 年努力，基本建成结构更加合理、网络更加融合、服务更加人本、运行更加高效、安全更具韧性的公共交通“一张网”，为市民提供选择多元、无缝衔接、时间可控、全龄友好、智慧绿色的公共交通服务，中心城公共交通机动化出行分担率不低于 50%。

二、强化公共交通主导地位，提升城市交通承载力

（一）合理确定公共交通发展模式。依据城市空间功能与轨道交通网络布局不同，主城区和新城采取差异化发

展模式。主城区发展以轨道交通为主体、地面公交为基础的公共交通体系，中心城轨道交通站点 600 米常住人口覆盖率达到 58%。新城内部发展以干线公交为骨架、常规公交为主体的公共交通体系。新城与主城区之间形成轨道交通为主体、公交快线为补充的公共交通体系。

（二）促进公共交通与城市功能融合发展。贯彻公共交通引导城市发展理念（TOD），强化公共交通对城市空间布局优化调整的引导和支撑，促进站城融合。在市域铁路、城市轨道交通和综合交通枢纽规划建设中，推进公共交通与生活圈、商业圈、产业圈等功能用地高度融合。在城市更新中，研究建立交通更早介入、全过程参与的机制，推进交通改善与城市更新相互促进。

三、强化多网融合，形成公共交通出行“一张网”

（三）继续拓展多模式轨道交通网络。统筹考虑城市空间结构优化、重点地区发展、客流需求分布和线网运营综合效能等因素，编制本市轨道交通线网规划（2024-2035 年），研究优化主城区环线功能，完善新城与中心城之间的快速轨道交通，提升轨道交通运输能力和网络韧性。推进轨道交通四期建设规划编制。根据财政收支和地区发展情况，合理安排轨道交通线路建设规模和时序。

（四）加快重构多层次地面公交网络。完善公交线网

调整机制和技术路径，打造“骨干线（含中运量）+接驳线+特色线”的公交线网层级体系。持续推进公交骨干通道建设，形成高频快速便于识别的公交骨干线网络，开展主城区中运量公交项目规划研究，按照“先规划、后项目”的原则，成熟一条、推进一条。发展更灵活的接驳公交网络。打造功能丰富的特色公交线路，开发通勤线、助学线、就医线、旅游线、夜经济线、毗邻公交线等，服务不同人群的特殊出行需求。

（五）深化地面公交与轨道交通两网融合。开展轨道交通沿线公交线网全面优化调整，突出公交“喂给、补白、削峰”作用，更好发挥公交和轨道交通网络融合效应，有效促进公共交通“一张网”效能提升。新规划建设轨道交通线路，沿线公交站点、线网配套方案同步研究、同步实施。新建轨道交通站点 50 米范围内原则上配套公交站点；有条件的既有轨道交通站点，通过改造落实 50 米范围内公交站点配套要求。

（六）完善多层次综合交通枢纽体系。围绕构建本市新一轮综合交通枢纽体系，制定枢纽配套综合交通规划编制导则。完善铁路“四主多辅”的客运枢纽格局，加快东方枢纽建设，推进五个新城“一城一枢纽”规划建设，打造交通集散与城市功能为一体的现代枢纽体系。完善以轨

道交通站点为核心的一体化组织、多元化服务的换乘衔接系统，合理布局小汽车、非机动车停车换乘设施，开展“微枢纽”建设。

四、创新多方式联动，提升公共交通协同运营水平

（七）提升轨道交通网络化运营能力。优化运营组织，实施运能精准化供给，结合实际需求推进更多骨干线路高峰时段高密度行车。推进既有轨道交通线路提能增效优化改造，支撑更为灵活的运营模式。滚动推进轨道交通大修更新改造实施计划。提升轨道交通“一网调度”、多线多站联动管控能力。做好市域铁路新线开通运营工作，推动市域铁路从单线运营向多线网络化运营转变。促进市域铁路与城市轨道交通深度融合，在安检、票制、标识等方面高效衔接，实现安检互信、“一码通行”。加强跨区域城际铁路与市域铁路的标准衔接与一体化运营。增强轨道交通与地面公交的客流、运营信息互通与调度协同，形成日常运能的有效衔接及应急状态的高效响应。

（八）构建地面公交多样化运营体系。推进地面公交服务向“基本服务+响应式服务”的多元化服务体系转型。进一步优化地面公交车型结构、运营服务规范，努力兼顾地面公交服务水平与运营效率。探索灵活多样的运营组织方式，开发大站快线、定班线、区间线、主辅线等多元化

组织方式，以及需求响应式停站方式，促进供需精准匹配。视情灵活设置公交招呼站，提高站点可及性，缩短步行距离。出台本市定制公交发展指导意见，鼓励企业开展定制公交业务。加强路权优先保障，根据道路条件与公交线网布设需要，探索单向两车道设置公交专用道或合乘车道，在不连续、不成网的路段增设公交专用道，同时研究将使用率较低的专用道调整为合乘车道。

（九）完善交通枢纽一体化运营管理体制机制。探索多方协同的枢纽管理新机制新模式。构建属地政府负责枢纽运行管理、交通行业管理部门负责运力配备、相关部门各负其责的对外综合交通枢纽协同管理机制。积极推进铁路出站旅客免安检乘坐城市轨道交通。进一步完善交通枢纽内外部标志标线系统。加强公共交通站点周边非机动车停放规范化管理。

五、打造“小而美”民生项目，优化公共交通出行空间

（十）打造全龄友好的出行环境。围绕轨道交通、地面公交、交通枢纽等公共交通设施和交通工具，完善盲道、无障碍渡板、电梯、母婴室、第三卫生间等设施，无障碍公交车比例不低于70%，打造全出行链的无障碍设施体系。为老年人、残疾人、儿童等群体提供优先服务，落实外籍

人员出行服务便利化改革。结合城市更新或地块开发，建设轨道交通与周边地面公交站点之间的连廊。

（十一）营造更具人文气息的出行氛围。利用公共交通运输工具与站点资源，打造公共文化宣传的重要阵地与窗口，促进交通与文化融合发展，形成流动的“文化长廊”。以设施（渡口）更新、线路调整为契机，推出更多人文特色的车型（船型）、站点、线路、服务等，为市民乘客提供更具人文特色的公共交通。结合重大项目建设、城市更新、15分钟生活圈打造，实施既有交通枢纽、轨道交通站点、公交站点品质提升，为乘客创造安全、舒适、美观的候车与集散空间。

（十二）塑造与城市功能融合的交通空间。适应现代都市生活节奏，增强轨道交通站点商业、生活、文化功能配套，丰富消费和生活场景，促进通勤与生活深度融合。积极推进轨道交通行李寄存等便民服务。打造“快出行、趣生活”的轨道交通出行新体验，强化站城融合、服务标准和文化建设。

六、强化科技赋能，推动公共交通智慧绿色安全发展

（十三）拓展公共交通数字化出行服务。打造一体化的出行服务平台，推动其功能向绿色出行路线规划、多元化票制场景、出行预约、碳普惠等功能深化拓展，向长三

角区域推广，向“衣食住娱”领域延伸，促进交通出行实现“一票通”“一码通”“可预测”“可预约”。推动公共交通实时信息服务向“多网融合”拓展，提升出行信息服务深度和广度。基本实现公交电子站牌全覆盖，预报准确率不低于90%，在“最后一公里”线路及发车间隔在30分钟以上的线路站点上采用时刻表挂牌运营，提高出行时间可预测性。

（十四）推进公共交通智能化绿色化运营。健全轨道交通全自动驾驶运营标准体系。除应急保障车辆外，地面公交车辆全面电动化。坚持融合化、集成化，进一步优化公交车辆技术标准，规范数据传输通道，推进终端一体化，提升车辆整体性能。探索在特定线路、特定区域试点更高水平的智能公交，提高地面公交车辆智能驾驶水平。积极开展纯电动轮渡试点。结合场站资源，因地制宜布局光伏设施，促进交能融合。进一步提高轨道交通、地面公交网络化智慧化调度水平。

（十五）提升公共交通安全韧性水平。压实公共交通企业安全生产主体责任，强化安全隐患排查治理和风险分级管控，推动安全生产监管模式向事前预防转型。加强职业健康和安全技能培训，保障从业人员身心健康、提高操作应对水平。坚持全生命周期管理理念，加快推动车辆、

信号、通信等关键设施设备产品定型，加快设施设备更新改造，持续提高系统运行可靠度。完善节假日、重大活动等保障信息对接，强化重点场所客流监测预警，加强非预期大客流预判，进一步提高轨道交通大客流应对能力。健全市域铁路、新能源车（船）、定制公交等公共交通行业新业态、新技术、新模式的标准规范，健全安全管理体系。树立大联动理念，用好城运平台，进一步完善公共交通和综合交通枢纽应急处置机制，提高应急处置效能。

七、深化体制机制改革，提升企业内生动力

（十六）优化政府财政补贴机制。根据事权和支出责任划分原则，优化市、区两级财政资金保障水平。全面落实成本预算绩效管理，优化财政投入方式，形成服务供给与支出标准相匹配的财政扶持政策，充分提升资金使用效益。进一步完善运营服务质量和成本规制考核，将考核结果与财政补贴金额挂钩。

（十七）建立多元化交通票制票价。合理确定市域铁路、城市轨道交通、地面公交之间的比价关系，均衡不同方式客流规模。进一步挖掘多样化票制需求，丰富公共交通票制体系，吸引个体交通向公共交通转移。研究公共交通票价动态调整机制。定制公交采用市场调节价定价。

（十八）推进公共交通场站综合开发与利用。保障公

公共交通设施用地供给，提高用地集约利用效率。进一步落实轨道交通车辆基地综合开发配套土地和规划政策，强化全过程协调推进机制，形成政策和技术标准体系并深化落地。梳理公交停保场资源，开展综合开发试点，形成可复制可推广经验。在优先保障公交场站功能及规模的基础上，利用闲置设施开展多元化服务。探索建立城市公共交通用地综合开发增值效益反哺机制。

（十九）鼓励企业多元化经营。深化公共交通行业行政审批制度改革，进一步激发企业自主经营的积极性，鼓励企业创新服务业态，引导企业开展多元化经营。鼓励企业开展场站租赁经营、TOD开发、互联网新业态创新发展，支持企业拓展站台、车身、车厢内广告业务。

八、保障措施

（二十）完善相关法规标准规范。开展《上海市公交优先管理条例》《上海市轨道交通管理条例》等修立法调研。修订《上海市轨道交通运营服务规范》《上海市轨道交通乘车守则》，规范服务标准，提升运营服务水平。将定制公交、定制班车、四类班车等纳入交通统计体系。

（二十一）加强交通需求调控。统筹调控小汽车总量，引导小汽车有序增长。研究以经济杠杆和碳减排控制为主要手段的交通需求管理政策，降低小汽车在拥堵区域的使

用强度。

(二十二) 营造绿色出行良好氛围。通过主流媒体、政务新媒体，大力宣传绿色出行重要政策、便民举措、创建成果、行业动态，引导公众绿色出行。组织开展绿色出行宣传系列活动，积极打造“绿色出行”活动品牌，让绿色出行成为新风尚。

信息公开属性：主动公开

上海市交通委员会办公室

2025年1月24日印发
