

上海市浦东新区人民政府文件

浦府〔2021〕116号

浦东新区人民政府关于印发《浦东新区综合交通体系建设“十四五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区综合交通体系建设“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。



（此件公开发布）

浦东新区综合交通体系建设“十四五”规划

为推进“十四五”期间浦东新区综合交通体系建设和发展，根据《浦东新区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等，编制本规划。

一、发展基础

“十三五”期间，浦东新区持续推进综合交通体系各项基础设施建设和服务水平提升，规划目标及重要任务顺利实现，为浦东新区经济社会发展提供了强有力的基础保障。

门户枢纽功能持续提升，国际航运中心建设稳步推进。浦东国际机场 S1 和 S2 卫星厅、机场空侧捷运系统、第五跑道等重大交通设施均已建成，有力支撑了空港能级提升。航空客、货运吞吐量保持持续增长势头，2019 年浦东国际机场旅客吞吐量达 7615.35 万人次，2020 年航空货邮吞吐量达 368.7 万吨。洋山港四期码头建成投产，市、区级内河航道港区、沿江通道浦东段及外高桥港区周边道路建设持续推进，港口集疏运能力得到显著提升。浦东港口集装箱吞吐量保持高速增长，2020 年集装箱吞吐量达到 3908.5 万标箱，超额完成“十三五”规划目标。

综合交通体系基本成型，出行品质明显跃升。9 号线三期、13 号线二三期、10 号线二期、18 号线一期工程南段通车运营，全区轨道交通总里程达 250 公里（不含磁悬浮）；新一轮规划建设的机场联络线、崇明线启动建设，轨道交通覆盖率持续提

升；自贸区临港新片区中运量 T1 示范线（一期）建成试运行。长江西路越江隧道、周家嘴路越江隧道、G1503 越江隧道、龙耀路越江隧道二期等越江工程通车，浦江两岸一体化格局进一步加强。S3 高速先期实施段（S20-周邓公路）、龙东大道、济阳路等高快速路项目持续推进完成，基本建成高质量高快速路网系统；金科路、高科西路、申江南路、沪南公路等一批主次干道建成通车，进一步完善了张江、惠南等重点地区、主要城镇的交通网络；自贸区临港新片区基本建成 S2 公路海港大道立交匝道，有序推进新元南路、江山路、万水路等项目，道路供给能力持续提高。

公共交通服务不断优化，市民“获得感”显著提高。新增 13 号线金科路站公交枢纽、16 号线周浦东站公交枢纽、泥城公交枢纽等 7 座公交枢纽，以及曹路、东沟等 3 座公交停保场，基础设施持续完善。开展了金桥、三林、康桥、惠南、张江集电港、前滩商务区等 8 个镇、3 个区域的公交近期发展规划研究，并逐镇（区域）实施“一镇（域）一策”公交优化调整。完成了浦东南路、东方路、张江路等“一路一骨干公交客运走廊”。公交线网规模超 2000 公里，91% 的轨道车站出入口 100 米范围内设有配套公交站点，公交站点 300 米覆盖人口和岗位比例均达 75%，公共交通服务水平得到持续提升。新能源和清洁能源公交车占比快速提高，“十三五”末达到 69%。

精细化管理水平不断提高，交通环境持续改善。中环线、罗山路、六奉公路等主要道路两侧绿带相继建成，浦东新区道

路景观水平得到显著提升。黄浦江东岸滨江公共空间贯通工程等一批慢行空间建设项目建成，极大提升了浦东新区慢行交通品质。停车共享项目有序推进，增加道路实时停车诱导系统，规范新改建大型公共建筑停车配套报建流程，静态交通供需矛盾得到一定缓解。道路综合完好率保持在90%以上，各项道路养护技术指标测评始终保持优良水平，位于全市前列。通过综合改造有效消除部分“交通堵点、事故黑点、秩序乱点”。通过推广编号马甲实现高效管理外卖快递电瓶车问题。

“十三五”期间，浦东新区综合交通发展取得了显著成效。同时在加快铁路功能完善，进一步加强自贸区临港新片区与中心城区联系，进一步加密轨道交通网、道路网，进一步提升精细化、智慧化管理水平等方面仍有上升空间。

二、指导思想、发展方针和发展目标

（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，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上的重要讲话精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务新发展格局，认真践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，坚持以“主动对接国家战略、全面服务城市功能、有效支撑区域发展”为主线，推动浦东新区综合交通体系在“十四五”期间向更高水平发展。

（二）发展方针

“十四五”期间，浦东新区综合交通体系发展坚持“目标导向、问题导向、需求导向”，分析研判未来产业发展及民生保障对综合交通体系的发展需求，切实解决综合交通体系存在的迫切问题，着力从建设及管理两方面全面提升浦东新区综合交通体系的服务水平，支撑经济社会发展。“十四五”期间浦东新区综合交通体系建设体现“以高能级门户枢纽引领区域协同发展、以多层次交通体系支撑重点地区和产业发展、以轨道交通为骨干持续推进公交优先战略、以交通精细化管理适应高质量发展要求”四大发展方针。

（三）发展目标

到2025年，基本建成与国际化大都市相适应的“立体互联、区域引领、多样融合、管理创新”的综合交通系统。着力建设联络全球、服务全国的空铁一体、高效衔接的大型国际综合交通枢纽；着力构建易达长三角、畅达全市的互联互通陆路交通体系；着力打造层次丰富、多网融合的客运交通系统；着力形成智能服务、分区施策、满足多元化需求的交通管理体系。到2025年，浦东国际机场旅客吞吐量达8000万人次，航空货邮吞吐量达370万吨；浦东港口集装箱吞吐量达4200万标箱；中心城区轨道交通站点600米人口和岗位覆盖率分别达49%、50%，轨道交通站点100米内有地面公交站点的比例达100%；跨黄浦江通道达21处，高快速路建成率达85%；新能源和清洁能源公交车比例达96%。形成“10、20、30”（10分钟内重点区域及街镇中心进入高快速路，20分钟内区行政中心、重点区域、城

市副中心互达并可达越江通道，30 分钟内各镇中心可达越江通道或主要交通枢纽）综合交通出行网络，自贸区临港新片区初步实现“15、30、60、90”（15 分钟到达浦东枢纽，30 分钟可达龙阳路枢纽，60 分钟可达虹桥枢纽，90 分钟可达长三角毗邻城市）出行服务目标。

三、主要任务

（一）构建枢纽引领、方式齐全的一体化对外交通体系

1. 强化浦东门户枢纽功能

持续打造世界一流的航空枢纽硬件设施。推进浦东国际机场四期扩建（新建 T3 航站楼，完善飞行区滑行道、机务维修等综合配套工程）。引领长三角机场群协同发展，合力打造世界级机场群。加快推进建设浦东国际机场超级货站、国际快件中心和跨境电商中心，建立高效的现代航空快递物流体系，巩固国际一流的航空货运枢纽地位。

加速推进浦东枢纽及集疏运体系建设。加快铁路上海东站及沪通铁路二期工程建设，并加强铁路上海东站与浦东国际机场无缝衔接，打造空铁一体的浦东综合交通枢纽。推进机场联络线、两港快线、轨道交通 21 号线等建设，推动机场快线、东西联络线等研究，实现多层次轨道交通在浦东枢纽的换乘互通。加快推进东西两场快速路（周邓快速路）、G1503 改造等高快速路建设，区域内规划形成“三纵五横”的高快速路网。

保持上海港桥头堡地位，优化传统疏港模式。逐步释放洋山深水港区四期自动化码头产能，实施小洋山北侧综合开发。

结合沪通铁路二期工程推动外高桥港区铁路专用线、南港码头铁路专用线相关前期工作。推进长三角地区沿江、沿海多模式合作，加快与长三角共建辐射全球的航运枢纽。

2. 服务和引领长三角一体化

打造“轨道上的浦东”，全方位融入“轨道上的长三角”。推进沪通铁路二期工程建设，与沪乍杭铁路形成浦东对外南北铁路大通道。推进自贸区临港新片区配套两港快线建设，推动南枫线等规划建设。启动东西联络线规划研究，通过市域线网络转换，接入沪苏湖铁路、沪杭城际并衔接沪宁、沪杭通道。

启动长三角毗邻城市公路通道新增方案研究储备。积极同毗邻城市开展规划对接，结合自贸区临港新片区规划开展相关省际通道的前期研究，进一步加强浦东新区与长三角地区的公路交通联系，协同建设一体化综合交通体系。

3. 优化内河航运与港区发展

加快内河航道与港区发展。配合推进市级航道建设，进一步完善“一环十射”高等级内河航道网络。配合研究外高桥等内河港区功能规模调整优化，进一步提高内河港区的集约化、专业化水平，同时注重内河码头与城市发展的协调，更好承载内河航道沿线的货运需求。

推进内河航运绿色发展，提升岸电服务能力。规范岸电设施建设标准，完善岸基供电支持政策，持续推广应用。港区专业化泊位岸电设施覆盖率保持100%，持续提升服务能力、提高岸电使用率，进一步减少船舶排放，促进内河航运绿色发展。

（二）完善互联互通、支撑有力的高品质道路交通体系

1. 优化全区骨干道路网络

“十四五”期间，浦东新区干道网系统新增总里程超 220 公里。配合完成 S3 公路、沿江通道浦东段的建设，适时推进南北通道建设，构筑沿江沿海廊道，提高对外辐射能力。推进杨高路全线改建，启动外环线浦东段改造、金海路快速化等项目研究，进一步完善浦东中心城区快速路网体系。配合推进江浦路越江隧道、龙水南路越江隧道、隆昌路越江隧道、嫩江路越江隧道等通道规划建设，加强浦东新区与浦西中心城区联系。实施两港大道快速化、S2 公路海港大道立交和 S2 公路新元南路立交等重大工程，配合开展 S2 沪芦高速扩容改建等研究，加强自贸区临港新片区对外联系能力。

2. 完善重点区域路网结构

统筹考虑自贸区临港新片区、张江科学城、金色中环、五彩滨江、浦东枢纽等重点区域的城市功能、产业布局、人口密度等要素，结合开发强度及时序，完善道路网，有效支撑产业联动、产城融合、站城一体。同时强化功能区域板块之间的联系，提高道路串联度，实现交通赋能。自贸区临港新片区加快新元南路、X2 路、沪城环路等建设，研究东大公路、南芦公路功能提升；张江地区加快推进金科路、沔北路、哥白尼路等建设，启动外环线改造规划研究；金桥地区加快杨高路改建和桂桥路、金穗路、赣桥路等建设，研究金海路快速化改建；外高桥地区加快张杨北路、浦东北路等建设；滨江地区加快涵林路、

懿行西路等建设；浦东枢纽地区加快推进东西两场快速路（周邓快速路）、华星路、南横二路等建设。

3. 提升道路交通品质

聚焦存量路网“提质增效”，推进锦绣路改建等微基建工程。推进张杨路、金桥路等现状道路改造，综合施策提升道路的交通通行能力和出行效率，并完善交通设施品质。对上南路等城镇化区域的现状公路进行提升改造，完善慢行交通设施。持续推进农村公路高质量发展，显著提高农村公路治理能力。自贸区临港新片区实施鸿音路、万水路等断头路打通工程，破除道路节点瓶颈。响应“新基建”，推广传统基建与云计算、5G 等新技术的融合发展。

（三）形成公交优先、深度融合的多层次公共交通体系

1. 织密轨道交通网络

持续推进轨道交通建设。推进 14 号线、18 号线、19 号线、21 号线、崇明线、机场联络线和两港快线等轨道交通及市域铁路建设。中心城区近一半居民十分钟内可达轨道交通站点。除中运量 T1 示范线外，继续推进中运量 T2、T6 线路规划建设，增强自贸区临港新片区内部便捷联系，进一步促进产城融合。

开展轨道交通线网优化研究。推动轨道交通 13 号线东延伸、26 号线规划研究及建设，适时启动轨道交通 20 号线浦东段、南枫线规划研究。

2. 推动公共交通网络融合

建立地面公交、城市轨道交通、市域铁路网之间协调发展

的公共交通客运体系，推进公交线网整体优化和多层次发展，强化与轨道交通网络融合，实现功能互补与整合。提高公共交通运营效率，为市民提供安全、快捷、经济、舒适的一体化公共交通服务。做好常规公交“最后一公里”接驳服务，根据出行需求合理规划线路。结合轨道交通运营情况，优化常规公交运营时间及发车间隔。

3. 提高地面公交服务水平

完善常规公交基础设施，推进轨道交通 11 号线康新公路站枢纽、18 号线航头站枢纽、临港大道站枢纽等公交枢纽以及周浦、惠南、自贸区临港新片区等公交停保场建设。填补轨道交通服务空白，提高骨干公交服务品质，建设“三射三横两纵”公交客运走廊。

继续推进“一镇（域）一策”研究和实施。广泛吸收公众意见，利用大数据开展精细化评估及政策研究，逐步完善公交线路规划、实施和调整的机制。打造独立的内部公交系统，加强停保场和枢纽站的用地保障，合理规划线路走向和站点设置，满足城镇圈内居民的日常出行需求。

（四）打造快慢兼容、动静平衡的人性化交通系统

1. 优化交通需求管理

实行交通分区管理策略。结合浦东新区国土空间总体规划制定三类交通发展策略。主城区以提升管理效能、优化交通结构为主，增加设施供应规模为辅，突出 TOD 发展理念，建设高品质的公共交通体系。围绕公共中心、公园绿地等区域建设慢

行网络，实行严格的交通需求管理，加强车辆拥有和使用管理。周浦—康桥—航头和唐镇—曹路—合庆两个整合提升型城镇圈，围绕枢纽优先引导空间集约紧凑发展，构筑复合通道，发展“P+R”停车模式，完善轨道交通接驳系统，适当加密组团间联络通道，增加居住停车供给。南汇新城和祝桥—惠南两个综合发展型城镇圈，强化对外交通功能，加强城镇圈与主城区交通联系，内部构建以多模式公共交通为主导的30-40分钟交通圈，建立局域公共交通系统。

2. 完善慢行交通网络与环境

构建由市政道路慢行基础网络、休闲健身网络、社区综合慢行网络等构成的多层次慢行交通网络。依托“15分钟生活圈”建设，形成适宜漫步的慢行交通空间。结合滨江、滨水、绿带、景观道路等建设绿道网络，设置高品质慢行通道。结合农村地区城镇化、农村公路新改建与提档升级工作的开展，提升农村地区慢行出行条件。配合城镇化地区公路新改扩建，增加人行道设置，完善公路慢行功能。

持续提升慢行交通环境，实施全面精细化管理。提高行人过街系统安全性及便捷性，研究完善人行天桥直达电梯等便民设施的设置。新改建道路规划设计时，优化行人及非机动车跨高等级航道、公路时的出行体验。

3. 缓解静态交通供需矛盾

促进停车设施有序建设和管理。推进“停车难综合治理民心工程”，多措并举缓解停车矛盾。严格落实停车配建工作，

差别化控制停车供应规模。动态调整道路停车泊位设置，有效发挥时段性道路停车作用。落实停车收费改革工作，进一步发挥市场配置资源的作用。

优化轨道交通站点配套停车设施。外围地区加快推进轨道交通配套公交枢纽（含“P+R”停车场）建设，新增轨道交通 11 号线康新公路站、18 号线航头站、16 号线航头东站 3 个“P+R”公交枢纽，至“十四五”末，形成 6 个含“P+R”功能的公交枢纽布局。中心城区完善轨道交通站点周边非机动车停放设施，形成以人为本的“B+R”换乘方式。增加轨道交通站点周边出租车扬招点的布设，合理布置站点私家车、网约车的临时停靠点。

提高停车系统智慧化、信息化水平。推进智慧公共停车场库建设，实现泊位预订、场内导航、反向寻车、无感支付等功能，提供更为精准智能的出行停车全过程服务，至 2025 年建成 5 个智慧公共停车场。整合停车资源，加强与市级停车信息平台的对接，提升公共停车信息服务水平，至 2025 年公共停车场库动静态数据与市级公共停车信息平台联网率达到 100%。进一步推进停车诱导系统和情报板的复合利用，实现浦东新区路外停车场库基本信息数据共享，将路内、外停车场库信息通过周边既有情报板对外发布，实现集约化管理。

（五）提升智慧绿色、安全可靠的交通精细化治理能力

1. 推进智慧交通服务水平提升

推进综合交通信息共享融合。加快推进智慧交通综合运用云平台的建设，推进“城市大脑”建设，提升城市交通智能化

管理水平。建设综合交通大数据平台，加强交通大数据的开放、共享和应用，推进数据互联互通。

推进道路协同管控及智能信号系统。构建快速路与地面道路协同管控系统，实施快速路匝道控制策略，提高路网运行协同能力。试点建设智能信号走廊，提高道路通行效率。探索研究快速公交协同管控系统，利用车路通讯技术，建立公交优先导向的骨干走廊协同信号系统。

提高公交信息化管理水平。依托智能化手段提升城市公交服务水平，推进“公交大脑”建设。强化公交运行服务数据获取能力，优化公交智能集群调度系统。提高公交电子站牌设置率，实现公交站点实时到站信息预报全覆盖。利用大数据、信息化手段提高公交运行可靠性，提升实时到站信息预报准确率。

提高内河水运管理信息化、智能化水平。积极推动航道视频监控全覆盖建设，并统一纳入浦东新区智慧交通云平台，实现内河河道监控、船舶动态监测、移动执法、自动处罚、自动巡航及电子地图等功能，借助科技手段升级内河安全监管，适应内河水运的转型发展。

推进无人驾驶汽车道路测试工作。在金桥、自贸区临港新片区等区域试点建设智能网联车汽车试验场，推动智能网联车汽车发展，结合车路协同的实施及“互联网+”背景下的大数据应用，开展无人驾驶汽车开放道路测试动态评估。

2. 强化交通设施全生命周期管理

推广预制装配等绿色建造工艺。通过预制装配式技术、BIM

技术，推进数字化运用、工业化制作、信息化管理等工作，全面打造绿色、精品工程。总结在建工程预制装配式技术应用经验，推进一批建设项目作为预制装配式技术应用试点推广项目。

进一步规范道路设施养护工作，实现道路设施常养常新。至 2025 年，中心城区道路路面常见病害实现 2 小时快速修复。建立掘路统筹管控规范，实现计划统筹、施工统筹，全面消除违规重复掘路。

3. 提高交通设计精细化水平

坚持以人为本、绿色发展理念，提高道路精细化设计水平。对有条件的道路研究论证划分电动自行车道、脚踏自行车道的可行性，实现非机动车快慢分离。新改建道路立项规划时将信息化内容纳入项目建设，做到提前统一管理。做好信息管线预留，为公安信息化建设提供便利，并同步规划交叉口信号机联网、智能信号灯等交通信息化内容建设。

推动“完整街道”建设，提升街道环境品质。落实街道设计理念，推动“空间完整+路权完整+设施完整”的“完整街道”建设，进一步提高出行品质。

合理布设可变车道，缓解高峰期间道路交通压力。继续推行既有可变车道，灵活选用路段潮汐可变车道、路口可变导向车道、路段时段性单行道等设置方式。

合理布设出租车候客点，完善配套服务设施。适当增加出租车停靠候客点设置，完善候客点“叫车功能”配备，设置信息化屏幕、“一键叫车”按钮等设施，纳入市出租车统一调度

平台，引导乘客有序约车，逐步将出租车叫车模式从传统的以“路边扬招”为主向以“网络预约、电话预约+站点候车”为主转变。

4. 加强交通安全与效率管理

强化货运车辆交通管理。加强大型货运车辆密集运行路口交通治理，重点强化高行、高东、高桥地区大型货运车辆交通管理，通过实施停车线后退、增设路口护栏和让行标志等措施，缓解大型货运车辆与非机动车的冲突问题。完善货运车辆交通组织及管理措施，客货混行现象严重的区域考虑实施大型货车分时段限行。统筹优化货运堆场布局，整合和调整现有货运场站资源，完善支持政策的制定，引导外环内有条件的堆场、集卡停车场迁至环外，以改善货运交通出行分布。

提升应急交通保障水平，完善配套保障机制。除常态化交通组织和管控措施外，提升应急状况下的交通管理精细化、系统化水平。针对不同突发事件条件下交通保障管理需求，研究制定完备的应急交通预案，并落实到交通规划、建设和管理等各阶段。

四、保障措施

（一）机制保障

构建高效的综合交通运输协调机制，提高综合交通规划、建设、运营、管理统筹协调能力和水平。加强交通建设与浦东新区国土空间总体规划的协调机制，保证各类交通设施的合理用地，并在地区控详规划中落实交通设施用地。充分运用“五

票”（新增建设用地指标“地票”、征收安置房源“房票”、水系占补平衡“水票”、林地占补平衡“林票”、绿地占补平衡“绿票”）统筹及“两库”（储备库和实施库）机制，在储备阶段即统筹落实资源性要素，确保“五票”资源同时启动、同步配置、同频落实。实现项目进度可跟踪、落实可督查、效果可评价，有效实现各部门信息互联互通、加快项目推进。完善交通建设及管理过程中的市民、专家参与机制，多方面、多角度听取合理建议。

（二）投资保障

统筹政府财力，完善长效发展的扶持机制，积极探索新的多元化市场方式，确保基础设施资金投入。探索政府投资项目投资、建设、管理与偿债的市场化运作机制，积极探索 PPP 模式，确保建设所需资金。

（三）政策保障

加快出台低碳节能交通政策，加快编制和推行综合交通行业节能减排标准、法规及措施，保障低碳交通方式合理运行条件，确保慢行交通路权，创造宜居生活环境。尽快拟定新业态下的新标准、新体系，对“5G”“新基建”背景下的新业态、新模式，适时开展对应的政策法规的制定工作。

抄送：区委各部门，区人大办、区政协办，区监委，区法院、区检察院，各人民团体。

上海市浦东新区人民政府办公室

2021年9月7日印发
