

# 上海市 “十四五” 道路货运行业 发展规划

上海市道路运输管理局

上海市交通发展研究中心

2020 年 10 月

# 上海市“十四五”道路货运行业 发展规划（最终稿）

城乡规划编制资质证书:乙级

【沪】城规编第（122069）

上海市道路运输管理局  
上海市交通发展研究中心

2020年10月

# 目录

第一章、概述 .....	1
一、规划背景 .....	1
二、规划目标 .....	1
三、规划范围 .....	1
四、规划年限 .....	1
第二章、“十三五”回顾 .....	2
一、“十三五”发展情况 .....	2
(一) 道路货运总量整体稳定 .....	2
(二) 道路货运行业管理进一步完善 .....	2
(三) 道路货运行业发展走向专业化 .....	3
(四) 道路货运环境有所改善 .....	4
(五) 货物运输行业安全形势可防可控 .....	5
(六) 绿色货运助力打赢蓝天保卫战 .....	6
(七) 长三角货物运输沟通逐步加强 .....	6
二、“十三五”经验总结 .....	7
(一) 道路货运转型升级探索中发展 .....	7
(二) 道路货运绿色化发展速度加快 .....	7
(三) 道路货运信息化监管逐步落实 .....	8
三、“十三五”存在问题 .....	8
(一) 道路货运基础设施难以落实，车辆装卸需求难以满足 .....	8
(二) 道路货运结构性矛盾长期存在，车货匹配的需求进一步提升 .....	8
(三) 行业标准化要求进一步提高，配套相应规范标准仍需完善 .....	9
(四) 信息化发展进入快车道，行业管理的信息化也需要与之相适应 .....	9
第三章、“十四五”面临形势及货运需求 .....	11
一、    面临形势 .....	11
(一) 双循环战略影响贸易格局，道路货运面临新任务 .....	11
(二) 国家战略提出新要求，道路货运转型成为新命题 .....	11

(三) 长三角地区深度融合, 货运交通联系进一步加强.....	12
(四) 资源环境约束加大, 社会治理精细化成为突破口.....	12
(五) 新技术应用速度加快, 道路货运智慧发展要求提高.....	13
二、货运需求.....	13
(一) 道路货物运输量.....	13
(二) 港口集疏运道路货运方式.....	14
(三) 冷链运输.....	15
(四) 城市配送.....	15
(五) 危险品运输.....	16
第四章、“十四五”发展思路及目标.....	17
一、指导思想.....	17
二、发展思路.....	17
三、发展目标.....	18
四、具体指标.....	18
第五章、“十四五”发展工作任务.....	20
一、服务国家物流枢纽建设, 提升道路货运运输效率.....	20
二、激活行业主体发展动能, 推进行业专业化建设.....	21
三、升级改造货运装备, 推动货运车辆绿色化发展.....	22
四、提升从业人员素质, 改善行业人员从业环境.....	23
五、强化行业安全管理, 落实安全生产标准化.....	23
六、加强道路货运信息化建设, 提升道路货运创新服务能力.....	24
第六章、保障措施.....	27
一、体制机制保障.....	27
二、法规政策保障.....	27
三、财政资金保障.....	27
四、专业人才保障.....	28

# 第一章、概述

## 一、规划背景

“十四五”规划是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划，是迈进新时代的五年规划。为落实市委市政府关于“十四五”规划编制要求，根据局“十四五”工作方案完成“1+10+12”项研究内容，需要在前期规划思路和调研工作的基础上，对货运交通行业发展进行深入研究，明确货运交通行业在“十四五”期间的发展方向、目标和重点任务，形成货运交通行业“十四五”发展规划，为未来五年间货运交通行业的发展指明方向。

## 二、规划目标

对道路货运系统“十三五”发展进行评估；进行“十四五”发展趋势判断；从规划、建设、运行、管理等方面提出目标和重大发展任务；明确项目计划。

## 三、规划范围

上海全市域范围，道路货运交通发展涉及的设施、企业、车辆、人员、信息化发展等方面，重点针对集装箱运输、危险品运输、冷链物流、城市配送（重点考虑快递配送业态）等业态进行分析。

## 四、规划年限

2021-2025 年，远期展望 2035 年

## 第二章、“十三五”回顾

### 一、“十三五”发展情况

“十三五”期间，上海市道路货运行业立足全球枢纽城市，满足长江经济带和特大型城市发展需要，加快道路货运行业转型升级，切实改善市场环境，促进行业健康稳定发展。“十三五”期间道路货运的运输服务和运输效率逐步提高，资源节约、环境保护能力不断增强，甩挂运输、城市配送等新型运输组织方式继续发展，道路货运在综合运输体系中最基础、最普遍服务的作用进一步稳固。

#### （一）道路货运总量整体稳定

“十三五”期间，在上海市着力推进运输结构转型的大背景下，道路货运量仍保持稳定，全市对外公路货物运输量保持在 3.9 亿吨左右，集装箱运输持续稳定在 2200 万 TEU 以上，道路货运在运输结构中的占比不断优化，港口集疏运中道路货运集装箱占比达到 51.7%，“十三五”期间大力推进货运结构转型初见成效。

表 1 近年上海完成道路货运量

年份	公路货运量（万吨）	公路货运量同比增长率（%）	道路货物运输周转量（亿吨公里）	道路集装箱运量	上海港集装箱总量
2015 年	40627	-5.2	290	2296	3653
2016 年	39055	-3.9	282	2234	3713
2017 年	39743	1.8	298	2316	4023
2018 年	39595	-0.4	299	2233	4201
2019 年	38750	-2.1	297	2240	4330

数据来源：上海市交通委，上港集团

#### （二）道路货运行业管理进一步完善

**一是行业发展方向明确**，“十三五”期间，依据国务院办公厅印

发的《推进运输结构调整三年行动计划（2018—2020年）》和转发交通运输部等部门《关于加快道路货运行业转型升级促进高质量发展意见的通知》，上海市编制形成了《上海市推进运输结构调整实施方案（2018—2020年）》，旨在加快推进本市交通运输结构调整，努力打造生态友好、清洁低碳、集约高效的绿色交通运输体系，该文件有效指导了道路运输行业的整体工作方向。

**二是行业标准不断完善**，“十三五”期间，交通部及上海市发布了一系列货物运输管理文件，如《道路运输车辆技术管理规定》《上海市货运出租车运输管理暂行规定》等一系列规定，正在编制《网络货运平台管理办法》，有效规范了货物运输市场，引导行业健康发展。

**三是深化行业“放管服”改革**，不断优化道路货运企业登记注册、经营许可办理手续及流程，通过优化“一网通办”流程，提升道路货物运输管理审批事项办理效率，有效促进了行业的管理水平的进一步提升。

### （三）道路货运行业发展走向专业化

**一是道路集装箱运输稳步发展**，本市道路集装箱运输企业共3788户，集装箱挂车车辆约为4.9万辆。近年集装箱货运车辆呈现增长趋势，同时受经贸环境与水水中转的影响，公路集装箱运量增速有所放缓，整体上处于稳步发展阶段。

**二是冷链运输规模持续增加**，目前冷藏保鲜经营业户2107户，货运车辆为9358辆，车辆规模较“十二五”期末接近翻番，户均车

辆为 4.4 辆，近年冷链物流行业发展迅速，餐饮标准化食材供应链的发展已成趋势，车辆规模不断增加，经营规模整体呈扩大趋势。

**三是危险品运输行业稳定发展**，道路危险货物运输量 2019 年完成 2539.1 万吨，较 2015 年同比减少 3.2%；危险货物周转量 385122.4 万吨公里，较上年同比增加 20.2%。上海市道路危险货物运输以易燃液体为主，占比达到了 46%。

#### （四）道路货运环境有所改善

**一是对外道口货运流量保持平稳，经过运输结构调整，对外道口通行环境有所改善**，“十三五”期间，本市对外道口通行货车流量基本保持稳定，并有一定的下降趋势，对外道口的通行压力有所缓解。

**二是推进货运通道建设**，“十三五”期间，为缓解外高桥港区集疏运压力，G1503 郊环隧道加快建设，按期在 2019 年投入试运营，未来开放货运车辆通行后，将给外环隧道及周边交通带来极大的便利。

**三是利用信息化手段提高运输效率**，“十三五”期间，上海港大力推广集卡预约平台，平台进一步发展，在实现提重箱、进重箱、提空箱、中转预约等功能的基础上，进一步实现了预约到箱区功能，大大提升了港区集装箱车辆运输效率。

**四是深化公路收费改革，实行高速通行优惠**，“十三五”期间，上海对按要求安装专用 ETC 车载装置并通过平台预约的集装箱

车辆实行通行费优惠政策。

**五是建成上海集卡司机之家临港站**，临港司机之家完成竣工验收，将在“十三五”期末开放运营，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。

#### **（五）货物运输行业安全形势可防可控**

**一是安全管理文件进一步完善**，“十三五”期间交通运输部安委会发布《交通运输企业安全生产诚信体系建设实施方案》、《公路水运工程安全生产监督管理办法》等规定；在——落实安全管理要求的基础上，针对危险品运输管理本市特别出台并执行了《关于进一步加强本市危险化学品道路运输安全监管工作的实施意见》，明确了危险化学品道路运输安全生产主体责任与有关部门、政府的监管责任，加强源头管控，建立联动联勤长效机制，在健全货运安全诚信体系、强化相关监管、构建货运信用管理体系方面取得了一定成效。

**二是强化危险品运输监管**，“十三五”期间，通过危险化学品收发货单位的源头联合执法，严厉打击危险化学品非法运输，确保危险化学品运输车辆接入平台，依托上海市重点营运车辆联网联控平台，通过信息化手段和线上线下联动加强在上海市危险化学品运输(包括起讫地一方在上海)车辆的动态管理，实现对包括来沪从事危险化学品运输车辆全面纳管。

**三是重拳出击治理超载运输**，“十三五”期间，货运车辆超载运

输现象有所遏制，货运车辆超载运输违规现象逐年下降，较“十二五”期末的 7.1 万起减少至 3 万起。针对重型货运车辆管理，上海重型货运车辆行业监管系统已建成并于 2016 年投入使用，实现了对 13527 家货运企业的监管，接入了上海籍 10 万辆和外省市 1552 辆重型货运车辆的动态信息。

**三是推广重型汽车安装 GPS 定位**，除了加强危险品运输车辆的监管，“十三五”期间全市推广重型货运车辆 GPS 覆盖比例达到了 95%以上，基本实现了重型货车定位系统全覆盖。

#### （六）绿色货运助力打赢蓝天保卫战

**一是持续更新老旧车、黄标车**，2016 年上海市黄标车更新工作全部完成，并每年度更新老旧车辆，十三五期间合计更新老旧车辆达到了 8 万辆以上，有效的支撑了打赢蓝天保卫战工作的推进。

**二是支持新能源车辆发展**，“十三五”期间，市交通委、市公安局交警总队联合发文《关于支持本市新能源货运车推广应用的通知》，并制定发布《关于加快推进本市绿色货运发展的若干意见》，提出制定绿色货运发展标准、培育绿色货运示范企业等目标和工作。至 2018 年底，新能源车年均增长率为 469.3%，年增幅持续上升，车辆总数达到了 7932 辆，占车辆总数的 3.7%。

#### （七）长三角货物运输沟通逐步加强

**一是推进长三角货运车辆联合检查**。“十三五”期间，为进一步

推进长三角地区货运车辆超限超载治理工作，三省一市签订了《长三角地区治理货物运输车辆超限超载合作协议》，交通委员会执法总队根据协议有关内容，积极会同江苏、浙江、安徽等地交通执法部门，加强省界区域公路治超执法联动。

二是积极应对特殊情况，**面对疫情，及时出台长三角道路货运电子证**，持证货运车辆在长三角区域内可便捷通行；持证货运从业人员返回上海后，无须再次隔离 14 天，做到了最大限度保障疫情期间物资运输，更为探索应急状态下长三角货运一体化提供了宝贵经验。

## 二、“十三五”经验总结

“十三五”期间，上海市在“十三五”规划的指导下，围绕运输生产水平、运输基础设施、运输组织、绿色货运及安全货运等方面主动作为，积极响应，创造了道路货运行业稳步发展的良好局面。

### （一）道路货运转型升级探索中发展

“十三五”期间上海市着力推进货物运输结构转型，道路货运转型升级的需求越发迫切，为了进一步规范货运市场，有效推动全市货运行业健康发展，上海市不断完善货运发展政策，推广简政放权，试点推广货运平台等新业态发展，一方面有效引导道路货运总量合理发展，道路货运行业整体平稳发展，另一方面也积极推动了货运行业的效率提升。

### （二）道路货运绿色化发展速度加快

为打赢蓝天保卫战，上海市进一步优化运输车型，淘汰老旧货运车辆。“十三五”期间，市交通委、市公安局交警总队联合发文《关于支持本市新能源货运车推广应用的通知》，并制定发布《关于加快推进本市绿色货运发展的若干意见》，提出制定绿色货运发展标准、培育绿色货运示范企业等目标和工作。

### （三）道路货运信息化监管逐步落实

“十三五”期间，上海市将安全工作作为工作重点，对危险品运输、重型货运车辆加强日常监督检查，目前全市重型货运车辆GPS覆盖比例达到了95%以上，基本实现了重型货车定位系统全覆盖。

## 三、“十三五”存在问题

### （一）道路货运基础设施难以落实，车辆装卸需求难以满足

货运行业市场化程度较高，在土地资源稀缺，货运枢纽建设主体不明确等多种因素作用下，货运枢纽落地难问题凸显。随着物流货运行业转型发展等政策要求，现有企业自建货站难以满足甩挂运输行业转型发展等政策要求，及危险货物运输、冷链运输等新型运输组织和业态发展的要求。此外，部分区域停车位、装卸货点设施不足，导致车辆停放难、卸货难、部分用地局促的商业设施在道路上进行装卸作业，影响了道路交通正常运行。

（二）道路货运结构性矛盾长期存在，车货匹配的需求进一步提升

目前货运市场存在一定的结构性矛盾，主要体现在车货供需匹配方面，一是在承运单位方面，现有物流服务特征与生活型物流需求不匹配，存在一定的产能过剩，二是在货源信息发布上，部分货主需要高质量服务的情况下难以找到合适的承运商，导致道路货运行业运输效率难以有效提升。

### （三）行业标准化要求进一步提高，配套相应规范标准仍需完善

道路货运的特点是个体户购置车辆，承包运输业务，行业发展中企业经营水平良莠不齐，从业人员素质层次不齐，导致整体行业不规范经营的现象屡见不鲜，需要更加精细化的管理和更加完善的监管标准，促进行业安全有序发展。随着货运行业的发展，新技术、新业态不断涌现，对货运行业标准化提出了更高的要求，面对近年涌现的货运新业态（如网络平台道路货物运输、冷链运输、甩挂运输等），车辆标准化、装备标准化、管理标准化建设仍亟待推进。

### （四）信息化发展进入快车道，行业管理的信息化也需要与之相适应

一是随着信息技术发展，货运市场自发的运力平台不断涌现，但目前针对平台政府监管力度低、管理参与度低，不能有效通过“互联网+”方式整合、管理和规范企业及车辆，发挥平台组织作用，实现市场集约，提高组织效率。二是政府部门之间、政府与企业

之间缺乏长效的数据共享机制,阻碍了货运数据的综合分析与管理利用。三是道路货运“多、小、散”的特征导致行业监管依靠传统人力难以全面覆盖,对于信息化、数字化的监管需求也在进一步提升。

## 第三章、“十四五”面临形势及货运需求

“十四五”时期将是上海在全面实现 2020 年奋斗目标基础上，迈向“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的开局起步期。面临新环境、新挑战，交通强国发展战略、长三角一体化发展战略和上海市建设全球城市成为“十四五”交通发展的重要任务。

### 一、面临形势

#### （一）双循环战略影响贸易格局，道路货运面临新任务

“十三五”期末，国际经济形势发生了深刻变化，中美贸易战、消费升级、新冠疫情给贸易出口、货物运输等多方面带来了更大不确定性，党中央国务院着眼我国发展阶段、环境、条件变化，提出要推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。形成国内大循环为主体就意味着货物的流通主要依托国内市场，因此在进一步发挥道路货运的灵活机动的特点基础上，需要进一步提升道路货运效率，服务好国内国际双循环发展战略。

#### （二）交通强国战略全面开启，道路货运转型成为新命题

“十三五”期间，国务院办公厅印发了《推进运输结构调整三年行动计划（2018—2020 年）》，交通强国发展战略提出“十四五”时期是交通运输由“基本适应”向“提质增效”的转换期，是基础设施网络完善、运输服务水平提高的关键期，是交通强国建设全面

开启的起步期。从道路货运角度来看,行业专业化、装备标准化、运行智慧化是对道路货运发展的新定位,道路货运提质增效成为国家对道路货运行业的发展要求。在货运行业集约化、规范化的趋势下,以城市配送、集装箱运输、冷链运输等专业化运输组织模式将成为行业主流的发展方向。

### **(三) 长三角地区深度融合, 货运交通联系进一步加强**

长三角一体化背景下道路和水路货运在整个货运体系的基础性地位将长期保持,道路货运压力可能进一步凸显。道路货运是整个货运体系的基础。水运、铁路与航空均为“点对点”的运输方式,只有道路能够实现“门对门”的运输方式,因此其他运输方式在到达目的地后,需依托道路完成末端集疏运。在水运和铁路难以到达的区域,也主要依托公路运输。且长三角一体化持续推进,根据货运的服务范围,上海市道路集装箱的平均运距一般在250~350km之间,其主要服务目的地为长三角区域,可见道路货运在长三角一体化进一步推动的发展背景下,其行业发展的压力越来越大,提出的要求也越来越高。

### **(四) 资源环境约束加大, 社会治理精细化成为突破口**

《上海市总体规划》(2017-2035)在2017年12月获国务院批复通过,批复指出上海市要坚持规划建设用地总规模负增长,牢牢守住人口规模、建设用地、生态环境、城市安全四条底线,着力治理“大城市病”,积极探索超大城市发展模式的转型途径。

《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防

治攻坚战的意见》《打赢蓝天保卫战三年行动计划》(国发〔2018〕22号)等一系列文件对交通运输环保提出更高要求。面临更高挑战,上海市提出了精细化管理的行动方案,以贯彻习近平总书记提出的社会治理要求,随着精细化管理的不断深入,“十四五”期间,道路货运在精细化管理上也面临更多挑战,通过新技术新手段提高管理水平,提升运输效率成为发展核心。

### **(五) 新技术应用速度加快, 道路货运智慧发展要求提高**

随着汽车行业变革加快,5G技术的全面推广,道路货运行业面临深刻变化,无人驾驶货运车辆已在洋山进行试点,“十四五”期间需要进一步发展。一是传统交通业态将面临重新定义,既有法规和标准体系适应性受到挑战,影响货运业态和模式规范与管理。二是新模式新业态与需求之间形成互动——需求促进科技创新(新技术、新业态和新模式的产生和发展),而新业态和新模式发展诱发需求变化(培养新模式需求,出现偏好变化等)。三是在未来以集成化信息为重点的发展趋势下(如MaaS),货运的“一单制”需求会更加强烈,也迫切需要培育可靠的集成商。

## **二、货运需求**

### **(一) 道路货物运输量**

根据运输需求和经济发展关系的规律,社会货运需求总量仍然与GDP增长保持一定的弹性关系。一般来说经济的增长会导致货运需求的增加。在以投资拉动型为主的经济增长逐步转变为

以市场需求为导向的消费增长的过程中，居民消费增长将成为未来上海经济增长和发展的主要动力。利用线性回归等方式综合预测至“十四五”期末，全市货物运输总规模将达到 12 万吨。

“十四五”期间，从公路货运量的增长率变化趋势看，公路货运基本保持平稳状态，略有小幅下降，但是从本市运输环境看，尽管打赢蓝天保卫战、运输结构调整等政策的实施将推动公路向铁路、水路转移，但由于本市的货物需求向消费品和高附加值产品转移，货源地以长三角地区为主，同时铁路、航空等货运能力仍较小，因此未来公路货运的整体运输能力仍然保持稳定。总体来看，未来公路货运总量仍将保持稳定，即 2025 年公路货运量约为 3.8-3.9 亿吨。

## （二）港口集疏运道路货运方式

2018 年上海港水水中转比例已达到 46.8%，依据上海市国际航运中心发展战略、国际航运市场变化趋势以及航运设施建设施工情况，预计到 2025 年，上海港集装箱吞吐量不会有明显波动，维持在 4500-4600TEU 左右，公、水集疏运比例基本维持现状。在未来随着长三角一体化、外高桥港区铁路支线进港等工作的推进，水水中转比例、海铁联运比例有望进一步提升。公路集疏运方面，考虑到货运结构调整和蓝天保卫战的背景，同时受到集疏港道路通行能力的限制，未来公路集疏运占比将进一步下降。

根据《上海市人民政府办公厅关于印发上海市推进海铁联运

发展工作方案的通知》(沪府办规〔2019〕6号)对未来海铁联运量的预测,扣除水水中转和海铁联运量比例,公路集疏运约为2200-2300TEU,比例约为50%。上海外环和郊环集疏港道路最大通行能力约为2300TEU,预测结果显示,未超出目前最大通行能力,符合实际。

### (三) 冷链运输

“十三五”期间,冷链物流快速发展,车辆规模距离“十三五”初期接近翻番。根据对相关企业走访调研,冷链物流大型企业在“十四五”期间扩大生产运输规模的计划较为普遍,且根据全国消费品统计,生鲜类食品消费总额呈现快速上升的趋势,但是增速逐渐收窄,预计“十四五”期间增速约13-15%。

预测至“十四五”期末,上海市冷链运输需求仍将持续上升,预计运输车辆规模将达到1.5万辆。

### (四) 城市配送

“十三五”期间,快递业务增长迅速,业务量较2015年翻倍增长。根据对历年数据整体,快递业务的增长呈现线性回归趋势,同时消费习惯的变化,快递业务仍然持续上升。

预测至“十四五”期末,结合《上海市白皮书》修订编制工作中,对快递配送的预测结果来看,预计到2025年,上海市快递业务总量约50-55亿件。

## （五）危险品运输

“十三五”期间，上海市危险品运输总量整体保持平稳，2019年货物运输总量为2539.1万吨，与2015年相比略有下降，但是运输能力有较大提升，运输车辆吨位数达到了17.3万吨，与2015年相比增加了约6万吨。

预计“十四五”期间，全市危险品货物运输需求仍然呈上升趋势，但是整体受运输管控，运输总量基本保持平稳。至“十四五”期末，预计上海市危险品运输货物运输总量将维持在2700万吨左右，其运输主体仍然以易燃液体为主。

## 第四章、“十四五”发展思路及目标

### 一、指导思想

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持以人民为中心的发展思想，加快建设**安全稳定、经济高效、绿色低碳**的道路货运服务体系，促进道路货运行业高质量发展。

### 二、发展思路

**坚持道路货运市场化竞争**，引导市场合理竞争，深化道路运输价格市场化改革，完善道路运输价格管理方式，使市场在资源配置中起决定性作用。

**坚持道路货运规范化运作**，一是管理精细化，通过精细化管理手段，提高道路货运管理水平；二是操作标准化，通过工具和装备标准化，提升运输效率，以应对市场对品质运输的要求；三是服务人性化，通过提高从业人员水平和从业环境，提高道路货运整体服务。

**坚持道路货运数字化监管**，抢占道路货运高质量发展高地，推动信息资源互通共享，深化智慧运输建设，进一步推进信息技术与运输服务相融合，加快道路运输车辆动态监管系统建设进度。

**坚持道路货运法制化治理**，通过进一步修订标准规范、落实国家相关管理要求，治理道路货运违规违法现象，通过法制进一步完善道路货运安全保障体系。

### 三、发展目标

到 2025 年，建成与“五个中心”和国际先进城市定位相适应、与产业经济发展需求相匹配、与市民生活和商贸物流发展相契合的安全稳定、绿色低碳、经济高效的道路货运服务体系。

### 四、具体指标

至“十四五”期末，道路货运行业发展要围绕货运转型升级做好相关工作。

一是道路货运结构进一步优化，道路货运占比控制在 35%以下，港口道路运输集装箱运输占比控制在 50%以下。二是先进运输组织模式广泛推广，推广绿色货运，新增城市配送车辆新能源车比例达到 100%，内环内全面推广新能源车辆进行运输配送。三是强化道路货运安全，危险品货运车上线率 100%。四是资源集约利用效率稳步提高，龙头骨干企业加快成长，企业户均车辆提升到 9.5 辆/户，推进网络货运平台发展，试点一批“互联网+”模式货运项目。

类别	序号	指标名称	属性	“十三五”末 完成情况	至 2025 年
道路货 运结构	1	道路货运总量占货运总量比 例	约束性	35.2%	35%以下
	2	道路集装箱运输量占港口集 装箱吞吐量比例	预期性	51.7%	50%以下
道路货 运装备	3	新增城市配送车辆新能源比 例	约束性	/	100%
道路货 运安全	4	危险品货运车上线率	约束性	100%	100%
道路货 运市场	5	货运企业户均车辆（含挂车）	预期性	8.94 辆	9.5 辆
	6	“互联网+”新业态项目数量	预期性	/	10

## 第五章、“十四五”发展工作任务

### 一、服务国家物流枢纽建设，提升道路货运运输效率

(1) 深化研究道路货运服务设施布局规划，提升货运服务能力

针对落实国家对上海市物流枢纽型城市的定位，对结合国土空间规划一张图要求，对于货运服务设施布局进行深入研究，一是结合华新商贸服务物流枢纽建设，完善周边货运服务设施布局，二是结合多式联运中铁路货站、港区建设、航空枢纽等功能考虑道路货运枢纽布置，同步深化枢纽建设、运营体制机制。**十四五期间重点配合推动临港集疏运中心建设。**

(2) 完善道路货运通道建设，提升道路货运集散能力

一是继续完善路网体系建设，做好洋山港及外高桥片区集疏运保障工作。在 G1503 隧道建成通车的基础上，开工建设沿江通道浦东段及西延伸段，缓解外环隧道货运交通压力，提升外高桥片区货运集散能力，推动优化洋山港车辆交通组织，缓解东海大桥集疏运压力。

(3) 推进城市配送基础设施建设，完善城市配送体系

进一步推动“转运中心-分拨中心-配送网点”的三级配送体系建设。按照相关标准要求落实新建建筑货运装卸泊位，完善城市配送装卸点位设置，对于装卸泊位规定装卸时段，减少对道路交

通影响，便利新能源城配车辆日间通行和停靠；实现长三角危运限行标准一致性。结合 15 分钟生活圈的打造目标，依托社区公共服务设施和场地，规划临时装卸泊位点，完善生活圈的末端配套设施，营造良好的生活配套环境。

## 二、激活行业主体发展动能，推进行业专业化建设

### (1) 推行货运企业分类分级管理，强化精细化管理手段

推动道路货运简政放权，优化道路货运企业登记注册、经营许可办理手续及流程，进一步规范港口涉及道路货运的经营服务性收费，研究备案及事中事后监管方案。

建立货运企业分类分级监管体系，实现行业监管重点突出，加大对重点货运行业、大型货运企业监管力度。完善行业准入退出机制，研究完善行业准入与退出机制，避免市场低端化竞争，同时对经营状况较差或违法实行情节恶劣的企业进行优化，加速新旧动能转换。

### (2) 推动货运行业规模化、集约化发展，鼓励企业转型升级

鼓励集约化货运新业态发展，培育道路货运龙头骨干示范企业，引导小微货运企业开展联盟合作，提高运输效能，避免恶性竞争影响货运市场发展。鼓励支持大型道路货运企业拓展服务网络，延伸服务链条，实现资源高效配置，向现代物流业转型升级。

### **(3) 推动运输方式专业化、完善行业标准建设**

加强先进运输组织模式推广，通过试点、补贴等政策措施鼓励和引导鼓励企业创新普通货车租赁、挂车共享、长途接驳甩挂、集装单元化等新模式。重点完善集装箱运输、冷链运输、城市配送相关管理法规中的准入条件，提高行业准入门槛，完善退出机制，“十四五”期间研究完善《上海市道路集装箱运输企业经营技术规范》《上海市城市配送服务规范》《上海市冷链运输管理规范》等规范。

## **三、升级改造货运装备，推动货运车辆绿色化发展**

### **(1) 推广应用先进货运车型，大力推进货运车型标准化**

鼓励发展符合国家标准的中置轴汽车列车、厢式半挂车，引导督促行业、企业采用绿色货运车辆运输，推广更新新能源车辆，新增城配车辆新能源比例达到 100%；加快推动内环内城市配送车辆更新为新能源车。加快货运车型标准化规范的研究制定，着力推进货运车辆标准化工作进程。规范城市配送车辆标准，“十四五”期间重点研究《城市配送物流车营运技术规范》等规定。

### **(2) 推广应用现代化、标准化物流装备**

推进先进物流设施装备试点工作，继续研究完善城市配送作业和服务标准研究。结合城市配送试点工作，研究完善城市各类基础设施配建标准。完善冷链运输的装备专业化，试点开展冷链运输过程进行监控与管理，避免因断链导致食品安全问题。“十

## **“十四五”期间重点修订《上海市道路货物运输冷藏车辆营运管理规范》。**

### **四、提升从业人员素质，改善行业人员从业环境。**

#### **(1) 加强从业人员职业教育培训。**

强化道路货运驾驶员、押运员诚信考核制度，实行差异化道路货运驾驶员继续教育制度，鼓励道路货运企业组织开展货车司机继续教育，提升从业人员工作水平。

#### **(2) 继续推进司机之家建设落地，做好从业人员服务工作**

一是在高速公路服务区、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。二是通过各种渠道推广司机之家，鼓励驾驶员加入司机之家服务体系中。

### **五、强化行业安全管理，落实安全生产标准化**

#### **(1) 危险品运输安全管理体系**

一是积极推动构建“政府主导、多部门协同，信息化支撑、全链条监管”的危险化学品运输安全防控体系，加快提升行业综合治理能力。贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于全面加强危险化学品安全生产工作的意见》和交通运输部等六部门联合部令《危险货物道路运输安全管理办法》，强化道路危险货物

运输安全生产综合治理。“十四五”期间重点修订《上海市道路危险货物运输车载卫星定位系统使用和管理规定》和《道路危险货物运输管理规定》等文件。

二是重点加强动态监控及驾驶员、押运员从业资格和教育培训管理监管，加强超速、超限、疲劳驾驶防范监管，全面强化危险货物承运人资质、车辆设施状况、常压液体危险货物运输罐车安全附件达标、外省市危险货物车辆入境营运备案监管，强化剧毒化学品、爆炸品、放射性物品等高危货物道路运输管理，加强应急救援能力建设。

## **(2) 巩固道路货运车辆超载超限治理。**

“十三五”以来，依托一系列治超相关政策，本市在道路货物运输超载超限治理方面成果显著，但超限形式依然严峻。“十四五”期间要继续依托《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，同时联合交通、公安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。

## **六、加强道路货运信息化建设，提升道路货运创新服务能力**

### **(1) 加强道路货运科技创新能力**

积极应用行业新技术，全面提升货运交通体系服务水平。鼓励支持道路货运企业积极参与智能运输、智慧物流等各类试点示范。继续扩大无人驾驶货运试点，鼓励物流园区、货运枢纽内采

取无人驾驶技术进行货物装卸及短距离运输。“十四五”期间继续推广洋山港无人驾驶货运接驳车辆。

## (2) 鼓励规范“互联网+”新业态、新模式发展

依托互联网、物联网、大数据、云计算等先进信息技术，大力发展“互联网+”车货匹配、“互联网+”专线整合、“互联网+”园区链接、“互联网+”共同配送、“互联网+”车辆租赁、“互联网+”大车队管理等新模式、新业态，按照“鼓励创新、包容审慎”的监管原则，及时调整制度政策，推动道路货运新旧业态加快融合发展，不断提高市场组织化程度。

大力发展网络货运平台等道路货运新业态，支持道路货运企业加强信息系统建设。深入落实《网络平台道路货物运输经营管理暂行办法》，规范平台经营行为，建立网络货运运行监测管理制度及经营者信用评价机制，充分利用行政处罚、联合惩戒、行业自律等手段，构建多元共治的监管格局，推动货运物流平台健康发展。

## (3) 完善行业动态监测机制与统计调查制度。

完善货物运输“一套表”统计调查制度，适当激励货运企业报送统计资料积极性，对迟报、拒报制定明确的惩罚机制。充分利用信息技术手段提高道路货运市场运行监测分析能力，完善道路货运常规统计制度，拓宽全面、动态深入获取企业数据的渠道。

强化数字监管与服务，加快货运平台技术升级与数据质量提

升，进一步挖掘平台数据优势，为货运企业、车队、挂车共享、网络货运新业态新模式发展提供信息服务。

## 第六章、保障措施

### 一、体制机制保障

建立“十四五”货运交通工作协调推进的相关部门磋商机制,理顺关系和流程,提高相关任务推进效率。形成各有关部门的联席会议制度,明确各部门职责,及时协调解决工作推进中出现新老问题。健全、完善货运交通管理协调机制,加强各级各区管理部门决策过程中的协调,加强执行部门实施过程中的协调,构建顺畅高效的管理协调机制,进一步提高货运管理的可行性、协调性和灵活性。

### 二、法规政策保障

完善货运交通法制体系和技术标准体系,充分利用法制手段,规范货运交通规划、建设、运营、管理。完善地方性法规和规章,进一步提高货运行业标准化水平。完善货运行业技术标准体系,突出货运交通发展的重点领域和新业态的发展需要,加强交通标准的基础性、前瞻性、系统性研究,继续推进行业车辆标准化、装备标准化、管理标准化建设,提升效率,保障安全。坚持货运行业日常管理,定期进货运调查,深入贯彻一套表统计制度等长效工作机制。

### 三、财政资金保障

落实财政支持政策,研究制定专项扶持政策。继续加大节能

减排专项资金、国际航运中心建设专项资金等政府资金的支持力度。研究出台推进集装箱铁水联运发展的扶持政策以及机场、港口非道路移动机械推广应用新能源、清洁能源装备扶持政策。完善新能源货运交通优惠政策，结合打赢蓝天保卫战的契机，继续完善货运交通行业节能减排标准、法规及措施体系，保障新能源货运车辆的合理运行条件，创造宜居的生活环境。

#### 四、专业人才保障

注重培养货运行业科技人才，坚持专业人才与管理人才并重，集聚、锻炼和培育一批科研、技术和管理的高素质人才，推进行业人才队伍的集聚壮大，缓解货运管理部门人手不足的问题。

加大从业人员技术培训与人文关怀，营造良好发展氛围。提升货运行业从业人员法制技术素养，积极开展从业人员岗位技能培训，加强货车司机职业教育，提高企业核心竞争力，降低企业运营成本与管理部门工作难度。继续推进道路货运行业降本减负，改善从业人员生产经营条件。