

上海市发展和改革委员会 公告

沪发改公告〔2026〕2号

按照《中华人民共和国价格法》《政府制定价格行为规则》和《政府制定价格听证办法》等有关规定，现就优化上海市轨道交通票价机制听证会的举行时间和地点，听证会参加人、听证人、替补和旁听人员名单，以及听证方案等公告如下。

一、时间和地点

时间：2026年9月7日（星期一）14时

地点：通北路540号（沪东工人文化宫职工文体中心）

二、参加人名单

（一）消费者（12名）

姓 名	职 业
-----	-----

朱 骥	售后服务
-----	------

吴以恒	高校学生
吕晶磊	城市规划师
唐骏宇	工程监理
杨 超	销售经理
蔡 舒	公司法务
钟声源	业委会成员
徐胜利	自由职业
汪岑超	客户经理
叶 平	退休
李 芳	物业管理
王一凡	公司职员

(二) 市消费者权益保护委员会 (1 名)

吴 颖 秘书长

(三) 市人大代表 (1 名)

洪程栋 市人大社会建设委员会委员、上海昆谋汽车服务有限公司总监

(四) 市政协委员 (1 名)

蔡永洁 同济大学建筑与城市规划学院教授

(五) 专家、学者 (2 名)

朱海燕 上海工程技术大学轨道交通学院副教授

刘明姝 上海市城乡建设和交通发展研究院高级工程师

(六) 市交通运输行业协会 (1 名)

利 敏 专家委员会专家

(七) 市国资委 (1 名)

吕新铭 城市运行保障处副处长

(八) 市财政局 (1 名)

邱 凌 经济建设处副处长

(九) 久事集团 (1 名)

张 弛 运营协调部总经理

(十) 申通地铁集团 (2 名)

刘宏杰 副总裁

胡 媛 运营管理部副部长

三、听证人名单

魏 陆 上海市发展和改革委员会副主任

李 波 上海市交通委员会副主任

冯苏苇 上海财经大学公共管理学院副院长

四、替补和旁听人员名单

(一) 消费者参加人替补 (3 名)

姓 名 职 业

严佳梁 公司职员

杨 毅 销售

吴晓倩 行政文员

(二) 消费者旁听人员 (3 名)

姓 名 职 业

陈 铎 医师

潘建晨 公务员

马 良 工程师

五、听证方案

详见附件。

六、其他事项

为进一步提高政府制定价格决策的科学性、民主性，我委于 2026 年 8 月 19 日至 9 月 6 日，广泛征集社会各界对优化上海市轨道交通票价机制听证方案的意见和建议。

请在征求意见时限内，以书面形式提出相关意见建议，并说明详细理由和依据。以个人名义提出意见建议的，需提供姓名及联系方式；以单位名义提出意见建议的，需提供单位全名并加盖单位公章，注明联系人及联系方式。

1.电子邮件方式。邮箱：fgwjtc@fgw.shanghai.gov.cn

2.邮寄方式（中国邮政）。地址：上海市人民大道 200 号上海市发展和改革委员会价格监测调控处（邮编：200003）。

特此公告。

附件：优化上海市轨道交通票价机制听证方案

上海市发展和改革委员会

2026年8月19日

附件

优化上海市轨道交通票价机制听证方案

轨道交通是我市公共交通的重要组成部分，为适应我市轨道交通网络化运营需求，进一步打造安全可靠、优质便捷的轨道交通服务，促进轨道交通高质量可持续发展，根据《中华人民共和国价格法》《城市公共交通条例》《政府制定价格行为规则》《政府制定价格听证办法》等有关规定，现将优化上海市轨道交通票价机制方案提交听证，该票价机制适用于全市轨道交通，不含磁浮线、金山铁路、市域机场线及以后开通的市域线。

一、我市轨道交通基本情况

（一）基本运营情况

2025 年底，我市已开通运营的轨道交通共 19 条，运营里程 818 公里（不含磁浮线、金山铁路、市域机场线），由申通地铁集团运营。2025 年，轨道交通日均进站 562 万人次，日均总客运量约 1011 万乘次（含换乘），占我市公共交通客运量比重约 77%。

（二）轨道交通票价情况

2005 年 9 月，我市经听证制定并实施了现行轨道交通票价机制，由市价格主管部门制定基准票价：0-6 公里 3 元，6 公里以后每 10 公里加 1 元。运营企业可以在此基础上实行下浮或优惠。

2025 年，我市乘客实际支付的轨道交通平均每人每次票价为

4.23 元（含增值税，下同）。乘客平均乘距 16.45 公里，平均每人公里票价为 0.257 元（不含增值税为 0.236 元）。

（三）轨道交通定价成本监审情况

根据《政府制定价格成本监审办法》等有关规定，市发展改革委对申通地铁集团 2023-2025 年轨道交通定价成本开展了成本监审，核定轨道交通平均每人公里定价成本 7.07 元（不含增值税，下同），平均每人公里定价成本 0.43 元，票价覆盖定价成本比例约为 55%。

二、优化我市轨道交通票价机制的依据和必要性

（一）主要依据

根据 2023 年交通运输部、国家发展和改革委员会等九部门印发的《关于推进城市公共交通健康可持续发展的若干意见》和 2024 年国务院颁布的《城市公共交通条例》，城市公共交通票价依法实行政府定价或者政府指导价，并建立动态调整机制。制定、调整城市公共交通票价，应当统筹考虑企业运营成本、社会承受能力、交通供求状况、政府补贴等因素，并依法履行定价成本监审等程序。

（二）必要性

我市现行轨道交通票价机制于 2005 年制定，已有 20 余年未作调整。票价机制作为优化公共交通资源配置的重要杠杆，需要顺应经济社会和公共交通发展的形势和要求，进行必要的调整。

1.推动票价机制与经济社会发展相适应的需要。20 余年来，随着经济社会发展和轨道交通网络里程的不断增长，公共交通出行总量、结构以及运营成本发生了巨大变化，而轨道交通票价机制长期未作调整，难以适应经济社会发展需要。

2.促进轨道交通行业可持续发展的需要。随着人工费、修理费、电费等运营成本刚性增长，票务收入覆盖运营成本比例大幅下降。推动乘客、企业、政府合理分担轨道交通成本，有利于促进轨道交通行业可持续发展。

3.适应轨道交通网络化发展特点的需要。2006 年以来轨道交通运营里程、乘客平均乘距均明显增加（详见下表），优化轨道交通票价结构，将提升票价机制适应网络运营里程延伸的能力。

表 当前轨道交通运营及票价较 2006 年变化情况

	2006 年	2025 年	较 2006 年增减幅度
运营里程（公里）	141	818	480%
平均乘距（公里）	11.16	16.45	47.4%
每人票价（元）	3.87	4.23	9.3%
每人公里票价（元）	0.346	0.257	-25.7%

三、优化我市轨道交通票价机制听证方案

（一）方案具体内容

1.基准票价。市发展改革委会同市交通委制定轨道交通基准票价。

方案一：起乘价不变，缩短起乘间距和中短距离加价间距，

拉大长距离加价间距

起乘价仍保持 3 元不变,起乘间距由 0-6 公里缩短为 0-4 公里;后续 4、4、4、7、7、7、10、10、10 公里,以及 67 公里以上每 15 公里加 1 元。

方案二:提高起乘价,起乘间距不变,缩短中短距离加价间距,拉大长距离加价间距

起乘价由 3 元调整为 4 元,起乘间距仍为 0-6 公里;后续 6、8、8、10、10、12、12 公里,以及 72 公里以上每 14 公里加 1 元(详见附件 1)。

2.适用范围。全市范围内轨道交通,不含磁浮线、金山铁路、市域机场线及以后开通的市域线。

(二) 方案比较分析

按照目前客流结构初步测算,方案一约 20%乘客支出不变,约 25%乘客每次支出上涨 1 元,约 39%乘客每次支出上涨 2 元,约 16%乘客每次支出上涨 3 元。方案二约 61%乘客每次支出上涨 1 元,约 39%乘客每次支出上涨 2 元。

两个方案调整幅度基本相当。方案一保留了 3 元起乘价,减少了对短途出行乘客的影响,有利于稳定短途客流,但中长距离乘客支出上涨幅度大于方案二,23 公里及以上的部分乘距乘客支出上涨 3 元。方案二提高了起乘价,适当缩短了中短途加价间距,

各乘距乘客每次支出均有提升，约 6 成乘客每次支出上涨 1 元，对乘客影响相对均衡。

（三）建立动态调整机制

根据国家相关文件要求，拟同时建立轨道交通票价动态调整机制，将轨道交通票价与人工费用、电价、物价水平、线网负荷强度等运营成本的主要影响因素挂钩。

当满足启动条件时，由申通地铁集团按照动态调整机制测算的调价幅度提出调整票价的建议，市发展改革委会同市交通委组织开展成本监审和评估，同时统筹考虑企业运营成本、社会承受能力、交通供求状况等因素，并广泛听取社会各界意见。如确实需要调整票价，由市发展改革委会同市交通委按照《政府制定价格行为规则》等规定向市政府报送票价调整方案，经市政府同意后，对外公布实施（详见附件 2）。

四、配套乘客优惠措施

在市发展改革委、市交通委指导下，申通地铁集团根据实际运营情况，可以对基准票价实行下浮或优惠、适时调整优惠方案。

结合本次优化轨道交通票价机制，申通地铁集团优化了配套乘客优惠方案，推出轨道交通计次票等乘客优惠措施（详见上海地铁官网，<https://www.shmetro.com>）。

1.轨道交通计次票。聚焦通勤等高频出行需求，推出 3 种轨道

交通计次票，30 日内分别可乘坐轨道交通 45 次、60 次、90 次（不含磁浮线、金山铁路、市域机场线及以后开通的市域线），定价分别为 210 元、270 元、390 元。

2.满额优惠。将满额优惠范围扩大至轨道交通全支付方式，使用同一支付渠道的刷卡、扫码乘客每月票款支出累计 100 元以后部分可享受 9 折优惠。

五、影响分析

1.对乘客的影响。初步测算，实施优惠措施后，方案一所有乘客平均支出将增加约 23.3%，平均每人次票价将从 4.23 元提高至 5.22 元，提高 0.99 元；方案二将增加约 22.9%，平均每人次票价将从 4.23 元提高至 5.2 元，提高 0.97 元。乘客可以根据自身常规出行路径、频次及票价，选择是否购买轨道交通计次票。初步测算，购买轨道交通计次票乘客平均每次出行支出方案一较现行将增加约 1.55%，方案二将增加约 2.84%，有效控制了远距离及高频出行乘客的出行成本。

2.对运营企业的影响。本次票价机制优化后，运营企业票务收入将有所增加，一定程度上缓解轨道交通运营资金压力。对于仍无法覆盖不断增加的运营收支缺口部分，由企业继续向政府申请补贴。

3.对公共交通体系的影响。通过优化轨道交通票价机制，助力

公共交通行业健康可持续发展，为市民提供优质服务。

六、综合配套措施

本次优化轨道交通票价机制坚持综合施策，价格机制优化与服务水平提升同步推进，具体配套措施如下。

1.优化运营组织，承载骨干作用。申通地铁集团将致力于满足不同乘客轨道交通出行需求，持续优化运营组织，实施运能精准化供给，确保运行安全可控。同时，优化地面公交接驳服务，更好发挥轨道交通和地面公交融合效应。

2.提升服务品质，全面回馈乘客。申通地铁集团将以乘客需求和乘坐体验作为服务提升方向，不断增强轨道交通站点商业、生活、文化等功能配套，丰富消费和生活场景；实施既有站点品质提升，进一步优化无障碍出行环境，为乘客创造安全、舒适、美观的候车与集散空间。

3.赋能精细化管理，推动降本增效。申通地铁集团将以精细化管理和技术创新为抓手，全方位提升运营效率；紧扣国企改革深化提升行动，着力增强企业核心竞争力，积极探索创新开发模式和经营机制，持续降低运营成本。

附件：1.现行票价及两个方案不同乘距票价

2.轨道交通票价动态调整机制

附件 1

现行票价及两个方案不同乘距票价

乘距范围（公里）	现状（元）	方案一（元）	方案二（元）
0-4	3	3	4
4-6		4	
6-8		4	5
8-12	6		
12-16	5		7
16-20		8	
20-23			9
23-26	8		
26-28		10	
28-30			9
30-36	11		
36-37		10	
37-38			11
38-46	12		
46-47		13	
47-48			14
48-56	15		
56-57		16	
57-60			17
60-66	18		
66-67		19	
67-72			20
72-76	21		
76-82		22	
82-86			23
86-96	24		
96-97		25	
97-100			26
100-106	27		
106-112		28	
112-114			29
114-116	30		
116-124		31	

附件 2

轨道交通票价动态调整机制

按照国家有关文件规定，拟同时推出轨道交通票价动态调整机制，将轨道交通票价与人工费用、电价、物价水平、线网负荷强度等运营成本的主要影响因素挂钩，适用于我市轨道交通基准票价调整（不含磁浮线、金山铁路、市域机场线及以后开通的市域线）。

具体方案如下：

调整公式： $P_n = P_{n-1} (1 + \Delta C)$

P_n 指第 n 年我市轨道交通平均每人每次票价； P_{n-1} 指第 $n-1$ 年我市轨道交通的平均每人每次票价； ΔC 指调整系数。

$$\Delta C = L_1 \times \Delta W + L_2 \times \Delta E + L_3 \times \text{CPI} - 0.5 \times \Delta \text{LI}$$

$\Delta C \leq I_{N-1}/I_{N-2} - 1$ （ I 指上海市统计局公布的我市居民人均可支配收入）

一、参数选取

1. 工资变化率（ ΔW ）。该指标对应运营成本中的人工费用变化情况，选取上海市统计局公布的我市城镇单位就业人员平均工资变化率。

2. 电价变化率（ ΔE ）。该指标对应运营成本中的电力价格变化情况，选取我市轨道交通行业用电价格年变化率。

3. 物价水平变化率（ CPI ）。该指标对应运营成本中除人工费

用、电力费用以外的其他运营费用（包括修理费、材料费、管理费等）随物价水平变动而变化的情况，选取我市居民消费价格年变化率。

4.线网负荷强度变化率（ ΔLI ）。该指标对应线网客流强度变化情况，选取我市轨道交通网络负荷强度（即日均客运周转量/运营长度）年变化率。

二、参数权重的确定

为更好地反映人工费用、电力费用、物价等对运营成本的影响，按照各项成本占定价成本的比重确定参数权重。

L_1 =人工费用/定价成本

L_2 =电力费用/定价成本

L_3 =除人工费用、电力费用外的其他运营费用/定价成本

$L_1+L_2+L_3=1$ 。 L_1 、 L_2 、 L_3 根据成本监审数据测算。

线网负荷强度（ LI ）由消费者和经营者各分担一半。

ΔLI 为负值时计为 0。

三、票价动态调整机制实施程序

以年为计算周期，依据调整公式测算票价累计变动幅度。以 2027 年相关统计数据为基准，当累计变动幅度大于或等于 0.5 元时，可以启动票价调整程序，票价调整幅度不得高于同期我市居民人均可支配收入增长幅度，调整后幅度重新累计。未达到启动

条件或未启动调整时，纳入下一年调整幅度继续累计。

当满足调整启动条件时，由申通地铁集团提出调整票价的建议，市发展改革委会同市交通委组织开展成本监审和评估，同时统筹考虑企业运营成本、社会承受能力、交通供求状况等因素，并广泛听取社会各界意见。如确实需要调整票价，由市发展改革委会同市交通委按照《政府制定价格行为规则》等规定向市政府报送票价调整方案，经市政府同意后，对外公布实施。