

新 驰 观 察

2022 年第 5 期（总第 15 期）

2022 年 11 月 8 日

公路路衍经济发展的要点、难点与重点

路衍经济是当前交通新业态领域的热点话题，也是公路与产业融合发展最具落地前景的领域。《国家综合立体交通网规划纲要》将“推进交通与相关产业融合发展”作为主要任务，要求推进交通与邮政快递、现代物流、旅游、装备制造等相关产业融合发展。甘肃、四川、贵州、湖北等地方交通运输部门也正在探索路衍经济发展路径，通过盘活存量资源为公路基础设施拓展投融资增量来源的同时，带动沿线产业经济融合高质量发展。但作为新兴事物，路衍经济发展在与公路主线协同、地方产业融合等方面仍有总体策划、项目落地、收益测算、运营管理等许多难点问题值得深入探索。

一、路衍经济是实现公路事业可持续发展的重要探索

根据《国家综合立体交通网规划纲要》，到 2035 年，国家综合立体交通网实体线网总规模合计 70 万公里左右，其中公路 46 万公里左右（国家高速公路 16 万公里左右、普通国道网 30 万公里左右）。根据《“十四五”现代综合交通运输体系发展规划》，

到 2025 年，公路通车里程达到 550 万公里，高速公路建成里程达到 19 万公里，分别比 2020 年增加 30.2 万公里和 2.9 万公里。根据《国家公路网规划》，国家高速公路待建里程约 2.8 万公里、需扩容改造里程 3 万公里，普通国道需建设和改造里程约 11 万公里。初步测算，为实现公路基础设施建设目标，“十四五”时期公路建设资金需求为 13 万亿元左右，中长期资金需求将为 20-25 万亿元左右，仍然是保持中高速增长。

然而，受经济增长放缓影响，中央和地方财政收支整体趋紧，化解地方政府隐性债务风险使得各地方交通投融资平台的融资能力受限，车购税受汽车消费结构影响呈现下降趋势，叠加建设成本上升、环境约束趋紧等其他因素，未来公路建设资金的主要构成来源增长形势十分严峻。某省级地方交通运输部门测算，其境内普通国省道的建设资金几乎全由中央车购税补助和地方政府财政配套，完成“十四五”公路建设目标有 200 亿元以上资金缺口。因此，在公路建设资源供求矛盾日益严峻的形势下，依托公路资源发展路衍经济，扩大陆域周边资产收益，成为弥补公路建设资金来源不足的重要探索。

二、反哺公路投资收益是路衍经济发展的核心要点

路衍经济是经济社会高质量发展新阶段下解决公路发展投融资难题的有益尝试，对于公路事业可持续发展意义重大。路衍经济的概念内涵可以分为三个层次：一是公路主线及其客流、车流、物流资源，是路衍经济发展的基础依托，也是路衍经济最底

层的核心资源；二是公路陆域范围内的附属配套设施，如服务区、互通区、边坡、闲置土地等土地和空间资源，虽然是公路功能的附属设施，但仍有巨大的经济开发价值且产权明晰属于公路运营主体，因而拥有路衍经济开发的主导权和积极性；三是位于项目沿线但处于公路陆域范围外的优质资源，尤其是随着公路建设从而经济价值提升的未开发资源是路衍经济发展的优先选择，如公路沿线土地、交通不便的自然景区、物流园区或者矿产资源等。路域外的优质资源权属比较复杂，因而是否纳入路衍经济开发范围受资源优质程度、公路运营主体战略选择、地方政府支持力度、市场竞争情况等多种因素影响。

图 1 路衍经济的基本构成

一是对于公路行业发展,路衍经济本质上是一种公路投融资

模式创新。通过路衍资源补偿公路建设资金，反哺公路有效收益不足，增强道路投资可行性和吸引力，整体需要实现投资收益基本平衡，而不仅仅依靠财政资金补贴收益缺口。

二是对于公路运营主体，路衍经济本质上是一种业务多元化的发展策略。参与路衍经济开发的公路运营主体不仅仅是交通基础设施的投融资平台，而是市场化的多元实业集团，须主动撬动公路沿线一切资源，打造以公路建管养运内循环为主体，公路主线与线外路衍经济相互支撑的双循环发展新格局。

三是对于公路沿线县市，路衍经济本质上是一条特色产业融合经济带。路衍经济沿线地方政府是最直接的利益相关者，通过路衍经济的统一设计与项目导入，不仅是展现地方发展特色的最佳载体，还是串联沿线资源的产业发展轴和经济高质量增长点。

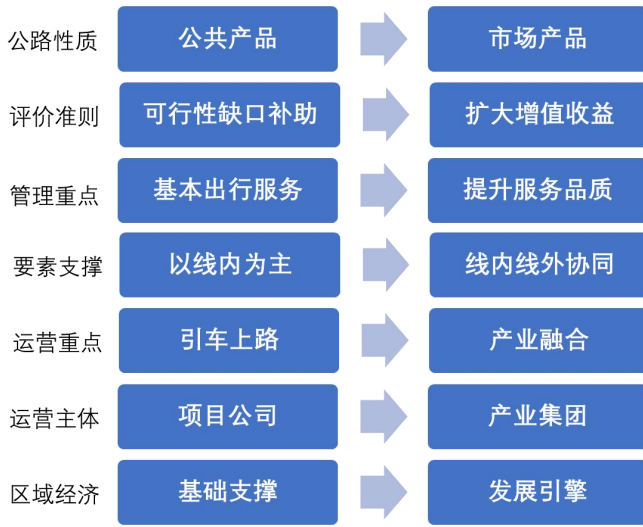


图 2 路衍经济发展的理念转变

三、公共属性与市场属性如何兼容是路衍经济发展的主要难点

路衍经济作为一种新兴交通发展模式，公路各相关方针对路

衍经济整体方案策划、陆域资源整合、投融资模式创新、项目开发落地、运营管理策略、路衍收益测算等诸多具体问题进行了积极深入探索。同时，路衍经济发展具有涉及主体多、业务类型广、协调难度大等特性，在实际落地操作过程中，仍有诸多难题需要解决。

（一）公路基础设施的公共属性与公路路衍经济的市场属性如何兼容

公路属于公共产品，提供非排他性、非竞争性的公益服务，其建设资金来源主要为中央财政、地方财政以及地方自筹，投融资模式比较多样。路衍经济项目的类型比较多样，既可以是特许经营类的自然垄断项目，也可以是完全竞争化的市场类项目。无论是按照公共产品还是市场化产品界定路衍项目的经济属性，都有理论和实操问题需要解决：如果对于公路项目和路衍项目统一进行整体财务评价，按照市场化产品的属性要求，整个项目（含公路建设项目）无法使用财政资金；按照公共产品的属性，整个项目（尤其是路衍经济项目）只能实现正常利润，这意味着路衍经济项目的收益也应存在上限，但是这又与路衍经济项目追求利润最大化的经济属性不符。如果对于公路项目和路衍项目分开进行财务评价，公路项目的可行性评价方法仍然适用，但是弥补完可行性缺口之后的路衍经济项目是否需要提出、后续收益如何处理等问题则缺乏理论依据。项目整体如何解决二者的属性兼容性问题，是路衍经济发展的理论前提。

表 1 路衍经济发展面临的属性理论问题

评价方式	项目类型	公共产品	市场产品
整体评价	公路项目	整体项目合理利润率是否设置？	整体项目能否使用财政资金？
	路衍项目		
单独评价	公路项目	公路投资可行性缺口	(不适用)
	路衍项目	(不适用)	路衍经济收益上限是否设定？ 路衍经济项目退出如何操作？

(二)路衍经济获取超额收益的目的性与路衍优质资源的稀缺性存在结构性矛盾

依托陆域资产发展路衍经济的首要目的是获取超额收益，来弥补公路建设项目的收益缺口，从而使得公路项目与路衍经济整体上达到财务平衡，从而具有投资可行性。路衍经济项目想要获得超额收益，其投资回报要高于一般性投资项目，具体投资回报率取决于公路项目总投资额和所需要补亏的收益差额，一般情况下最低要求不应该低于 8%。只有质量优质、且数量足够的路衍项目组合才能实现弥补缺口的超额投资回报率。但是，优质项目往往极其稀缺，或者处于已开发状态，或者地方政府不愿意用于路衍经济开发。如何获取相当规模的优质资源用于路衍经济开发，取决于公路投资方与地方政府谈判换取资源补偿的能力，而这是路衍经济项目成功的根本前提。

(三)公路主体功能设计的标准化与路衍经济功能设计的个性化如何兼顾

公路作为交通基础设施项目，其主体功能和建设标准有一套完整的标准规范要求，从设计、建设到运营都要严格遵守基本规

范，才能保证公路出行服务的安全、统一和高效。路衍经济项目的类型比较多样，其主题功能和建设标准没有统一的要求，更多的是要根据市场需求和企业优势进行针对性的设计。此外，路衍经济更多采用企业投资类的项目决策流程，与公路基础设施项目的投资决策完全不同。在公路项目投资主体未明确的情况下，很难启动路衍经济项目相关决策流程。而在公路项目投资主体确定后再启动路衍经济项目相关设计工作和决策流程，则面临着公路项目和路衍项目设计不兼容、功能不匹配、时序不协调等问题。

四、“补偿有度、协同开发”是路衍经济发展的策略重点

（一）总体原则

市场导向。路衍经济获得超额收益的前提是项目产出符合市场需求，因此应坚持市场导向，切实做好市场需求调研和产品分析，强化市场导向的营销管理。尤其是要避免为了达到收益目标而进行“拉郎配”，堆积一些没有市场竞争力的项目，反而增加公路项目前期投资负担，且对于公路项目后期运行造成更严重的经济“包袱”。

抓大放小。需要进行路衍经济收益补偿的公路项目一般投资额度大、且收益缺口也较大。要实现如此高额的路衍经济收益仅依靠众多小型项目难以实现，而且还容易造成公路运营主体过度多元化，不利于聚焦主业。因此，路衍经济开发应坚持以大型的优质项目为主，尤其是涉地涉矿涉景类项目优先，弥补大多数收益，实现主业清晰、布局合理的多元化发展格局。

补偿有度。路衍经济项目是通过公路基础设施建设来撬动沿线优质资源，“公益性公路项目+经营性路衍经济项目”本身其产业性质就比较模糊。路衍经济收益有着明确的上限要求，获得合理利润后应及时退出经营，进行市场化退出或者转交地方政府，避免资产过度资本化，尤其是要避免滥用政府资源造成垄断。

协同开发。路衍经济开发应该坚持“政府主导、市场运作”，在地方政府支持将沿线优质资源导入用作路衍经济项目开发的前提下，与市县政府及交通、发改、国土等部门主动提前深度对接，通过公路项目投资主体的市场化运行，实现最大化的项目经济效益。

（二）具体对策

在路衍经济发展的不同阶段，应做好以下重点工作：在路衍方案规划阶段，以“一套路衍规划图+一套财务测算表”为核心做好路衍经济资源开发方案策划；在公路项目设计阶段，做好路域内路衍项目配套和路域内路衍项目空间预留；在路衍项目投资阶段，做好路衍经济项目投融资模式和运营管理机制创新；在路衍项目运营阶段，做好独立化路衍平台打造和专业化运营团队培育；在路衍项目运行阶段，做好路衍经济收益补偿统计和运行监测管理。

报告执笔人：

林坦、王涓

编辑：徐静怡

地址：上海市杨浦区国康路 100 号
