

新 驰 观 察

2023 年第 8 期（总第 23 期）

2023 年 9 月 10 日

盘活存量土地资源，促进公路可持续发展

重庆公路建设与发展正面临投资金额大、融资乏力等压力，“十四五”期重庆公路建设存在 730 亿元资金缺口。当前，公路沿线存量土地收益贡献较低，土地商业开发受到诸多因素限制，潜在经济效益亟待挖掘。贵州、山东、浙江等地以盘活公路沿线存量土地为抓手，以政策指引、制度创新等为手段，实现存量用地发展模式上从粗放式向精细化转变，经营方式上从单一用途向多元商业开发转变。借鉴兄弟省市的发展经验，建议重庆市加快出台相关政策支持公路沿线存量土地商业开发，为促进新时代重庆公路事业可持续发展注入新的动力。

一、典型省份盘活公路沿线土地资源的主要做法

近年来，山东、贵州、江苏、浙江、福建等省份积极探索盘活高速公路沿线土地资源，取得良好成效。山东高速集团新增资产盘活收益 1.1 亿元，贵州高速集团盘活利用 76 宗地块、约 3369 亩土地，山西高速集团盘活 1500 余亩闲置土地资产，中交资管仅能源业务单月销售量突破万吨、销售额突破 1 亿

元。各地主要举措包括：

一是以政策创新指引探索实践工作。贵州省交通运输厅、自然资源厅等部门联合发布《关于支持做大交通增量效益实施高速公路路域资产盘活的意见》，支持交通物流、农产品商贸、旅游地产开发、绿色能源等领域发展。贵州省交通运输厅将服务区路衍经济方案纳入到公路设计各阶段。贵州高速集团印发路域资源盘活利用管理办法和存量土地盘活利用分类方案，明确盘活土地资源的实施细则。山东省交通运输厅等部门联合发布《关于支持交通物流融合发展实施高速公路沿线土地物流仓储功能开发的意见》，明确物流用地规模、边界控制、开发监管等要求。山东高速集团积极推进高速公路项目“三张清单”（目标清单、责任清单、任务清单）工作，强调路域产业与沿线特色资源结合，探索模式创新与机制创新。

二是以多元化产业融合提高土地收益水平。甘肃省交通运输厅明确从交旅融合、通道物流、能源建材、主题服务区、智慧交通、交通装备制造、乡村振兴和其他产业等八大方向发展路衍经济。贵州省以桥旅融合、路旅融合、航旅融合、交产融合、交邮融合为抓手，挖掘交通基础设施消费潜能，盘活交通基础设施存量资产。四川省将矿产、光伏、旅游等资源开发与高速公路建设“打捆招商、一体实施”。云南交投在昆明、大理、普洱试点绿化用地规划建设苗圃基地。浙江交投实业公司培育服务区经营、能源运营、资讯传媒和商旅服务等四大业务

板块。

三是以制度创新破解划拨用地经营性难题。浙江、江苏开展高速公路项目纳入国家不动产投资信托基金（REITs）试点工作，江苏在全国范围内首次解决高速公路经营性土地确权等重难点问题。贵州省交通运输厅赋予闲置资产 5 年期的特许经营权限，开展高速公路服务区和收费站闲置资源利用工作。福建、江苏支持省高速公路运营公司已确权的划拨土地变更为国家作价出资（入股）方式，实现原划拨土地享有与出让土地使用权相同权能。浙江鼓励各地为新建高速公路项目配置资源开发权，开展甬台温高速至沿海高速三门联络线“高速公路特许经营权+采矿权”市场化联合开发试点建设。山东省支持高速公路企业依法对高速公路收费站、服务区及毗邻区域自有土地进行物流功能开发和物流设施建设，向通讯公司、高速公路运营企业、部队等出租通信管道，持续推动高速公路边坡光伏项目建设。

四是以优化商业模式提升保障服务品质。浙江交投实业公司构建“1 家运营商+N 家主力店+X 家特色店”的新型商业模式，自创高速驿网等系列品牌，形成了纵向专业化品牌连锁经营的格局。江苏交控将“苏高速·茉莉花”打造成全国高速公路服务区知名服务品牌，推出“苏高速·茉莉花 6666 花溪”商超推广品牌，开展“线上+线下”联动促销的经营方式。广东交通集团成立通驿公司负责高速公路服务区规划、建设、经营和管

理，旗下“乐驿”便利店品牌位列《2021年度广东连锁TOP100榜单》第50位。山东高速物流集团打造“齐鲁号·全球购”品牌，采用“境外直采+班列运输+服务区销售”的商业模式，打造服务区直营店、品牌商品联营、外部销售三类销售渠道。

二、重庆公路沿线存量土地开发的制约因素

重庆高速集团所属高速公路沿线有约2万亩、1100余宗的存量土地，相比贵州、山东等地，其土地开发收益在支撑公路发展中未能发挥应有作用。究其原因，主要有以下三个方面：

一是土地开发手续办理难。受现行土地政策、非法占用、历史遗留问题等因素影响，高速公路沿线用地确权难、发证难，如重庆高速集团控股营运公司附属设施用地尚有659公顷未取得土地证书。受现有政策局限，划拨地开展商业性活动受到程序性限制，单一土地用途制约了高速公路沿线土地多元化开发。临时用地缺少商业化开发的政策性引导，大部分处于闲置状态。

二是土地开发低效和无序。公路沿线用地开发缺少统一规划，相邻用地同质竞争、重复建设等问题仍然存在，难以形成规模效应和产业集群效应，投资大、回报低，抑制了资本市场土地开发热情。“以租代管”的粗放式管理模式普遍存在，土地开发收益较低，产品质量管控力度低，且存在较大的运营风险。

三是自营品牌发展滞后。高速公路沿线存量土地资源开发进程中，运营方式仍以对外租赁为主。重庆高速集团创立的“重庆高速石油”“利百客”等自营商业品牌核心竞争力不足，11个高速公路主题服务区中仅有4个由自营品牌运营，“山水城·渝快行”高速公路营运管理品牌处于创建初期，打开行业知名度仍需时日。

三、开发重庆公路沿线存量土地资源的相关建议

一是建议市政府层面出台公路沿线土地商业化开发的支持政策。建议市级层面研究出台高速公路存量土地综合开发的指导政策，试点高速公路路域资产特许经营权，探索运营公司在公路沿线存量土地及其地上建筑物开展物流仓储、交通能源、交通材料、交旅融合、乡村振兴等多元化业务。建议市政府研究制定高速公路沿线土地登记发证实施方案，加速推进土地确权工作，支持已经确权、符合国土空间规划的高速公路划拨用地依法转为出让用地，明确临时用地商业开发政策。

二是建议交通强市领导小组层面完善公路沿线存量土地综合开发的联合工作机制。加强公路线网与国土空间、产业等规划之间的有效衔接，推动存量用地控规调整，科学布局、系统规划高速公路沿线产业，推进路衍经济与地方产业有效协同，打造“一路一品”的高速公路产业经济带。推动建立跨部门长效沟通机制，达成路域资源综合开发的共识，构建公平开放的市场环境。支持高速公路运营主体与属地政府签订联合开发协

议，推动小而散、偏而远的地块加快置换，促进存量土地实现规模化、商业化开发。

三是建议行业主管部门积极推动“公路+”多元融合产业发展。鼓励和支持交通关联产业、行业龙头企业、本地优势企业参与土地盘活，因地制宜地推动土地综合开发示范试点建设，探索创新“公路基建+土地开发+产业发展”一体融合的商业模式，形成增量收益反哺公路发展的机制。鼓励块状空地发展物流仓储、房地产等产业，山坡、林地、不规则三角地开展果蔬、花卉等农林产业，桥下空间发展停车、物流分拨等运输服务业，服务区发展商贸服务、油（汽）、光伏等能源产业，景区周边用地建设交旅融合综合体，推动滨水度假、康养等旅游地产开发。

四是建议高速公路运营企业不断拓展自营品牌商业化版图。加快重庆高速集团自营品牌发展，构建覆盖餐饮、零售、住宿、旅游等领域为一体的自营品牌体系，争当高速公路品牌建设示范标兵。做强“高速管家”品牌，围绕服务区商贸、网络货运、物业发展，丰富商业业态，强化整体招商力度，拓展营销渠道，强化对高速公路服务区运营的专业化管理。做优“山水城·渝快行”高速公路营运管理品牌，拓展技术输出、合作经营等国内国际市场。巩固和提升自营品牌市场占有率和行业品牌影响力，形成持续稳定收益，有效缓解企业运营压力。

报告执笔人：

孙志华、林坦

编辑：徐静怡

地址：上海市杨浦区国康路100号
