

新 驰 观 察

2024 年第 15 期（总第 40 期）

2024 年 6 月 5 日

“十五五” 交通规划前瞻：普通公路发展路衍经济的挑战与对策

近年来，交通行业围绕路衍经济规划布局、支持政策、项目试点、商业模式、运营策略等方面，积极开展深化研究和探索，路衍经济正处于从理念探索倡议向落地产生实效的重大转变期。相较于可以收取通行费、资源优势更突出的高速公路，普通国省道和农村公路发展路衍经济的需求更加迫切，但是面临的挑战也更多、落地难度也更大，亟需进一步创新“以路衍产、路衍反哺”发展模式。依托普通公路发展路衍经济，应进一步加强开发机制创新，引入多元化投融资模式，丰富普通公路特色服务功能，创新开发精心模式，打造普通公路“投融资管养运行”七位一体新发展格局。

一、普通公路发展路衍经济的核心优势

（一）普通公路集散衔接作用突出，“短途慢行”经济开发价值更大

普通公路是公路网络的主体和基础，2022 年年末全国国道里程 37.95 万公里，其中普通国道里程 25.96 万公里、占全国国道里程之比为 68.41%，全国省道里程 39.36 万公里，其中普通省道 33.62 万公里、占全国省道里程之比为 85.42%，农村公路 453.14 万公里、占全国公路里程之比为 87.78%。凭借密度大、分布广、“门到门”等优势，普通公路有效衔接融合高速公路、城市道路与其他交通运输方式，吸引了越来越多的中短途客货流量。货运方面，根据《中国公路货运运行大数据分析报告(2022)》，2022 年货运车辆在普通公路上行驶里程占有所有运输道路行驶里程的 51.6%，普通公路在中短距离公路货运市场承担了更为重要的作用。客运方面，“快进慢游”公路交通体系带动旅游客运成为出行新增长点，G318、G317、G219 等旅游公路已经成为自驾旅游热门路线，四川省于 2024 年全面启动普通公路旅游化改造，普通公路正在为公路旅游市场注入了新的动力。

（二）普通公路触达地方优势资源，“建群强链”产业开发潜力更大

普通公路贴近群众、贴近民生的特点突出，承担着服务交通出行“最后一公里”的重要使命，近年来我国普通公路发展迅速，广泛连接全国县级及以上行政区、重要乡镇、产业园区、交通枢纽及旅游景区，全面实现了具备条件的乡镇和建制村通硬化路目标。根据交通运输部提出的推进农村公路“新三通”时间表，

到 2035 年基本实现乡镇通三级及以上公路、建制村通等级路、较大人口规模自然村(组)通硬化路，普通公路对地方产业、乡村旅游、生态农业等特色业态的覆盖将进一步提升，依托普通公路发展路衍经济的潜力持续增加。

（三）普通公路提供均等公共服务，引领“乡村振兴”落地空间更大

作为我国覆盖范围最广、服务人口最多、提供服务最普遍、公益性最强的交通基础设施，农村公路已然推动乡村振兴的重要基础设施。全国已累计创建 545 个“四好农村路”全国示范县，命名 102 个城乡交通运输一体化示范县，发布 50 条“最美农村路”，农村物流服务品牌创建、城乡交通一体化示范创建、电子商务进农村综合示范项目等一系列试点示范项目带动农村基础设施、城乡交通运输与物流服务迅速提升。地方政府开展农村公路建设的自主性不断增强，通过创新“交通+特色农业+电商”“交通+文化+旅游”等模式，建设一批“产业路”“民生路”“旅游路”，农村公路路衍经济业态实现加快发展。

（四）普通公路具备开放平台优势，多元主体协同开发门槛更低

“路边经济”“道口经济”等相关概念，最早就来自配套服务在普通公路沿线自然聚集形成的特色产业带。高速公路发展路

衍经济的参与门槛较高，主要实施主体多为政商资源比较丰富的交通投融资平台企业。普通国省道和农村公路具备开放性优势，不管是提供汽修、加油充电等基本服务，还是开展农特产品销售、乡村旅游等特色服务，投资门槛较低，更容易吸引多元企业参与。

二、普通公路发展路衍经济的主要挑战

（一）普通公路投融资困境下，路衍经济发展机制待突破

普通公路项目多、小、散，项目管理和资金管理相对困难，由于没有收益，较难利用市场化融资，常态化的投入保障挑战也越来越多。当前，我国全国普通公路每年养护管理资金需求缺口在 50%左右。中长期来看，随着存量里程不断增加、公路不断老化和交通量逐年增大，普通公路建设养护筹资压力将持续加大。相较于高速公路投资平台，普通公路发展路衍经济缺少市场化的统筹实施主体，投融资机制和收益回流闭环尚不明晰，路衍经济收益难以有效回流至普通公路建设养护，制约了普通公路路衍经济的发展。

（二）普通公路车流密度低，路衍经济聚集产业能力不强

从公路路域外来看，普通公路对高质量产业节点、旅游景点的高效联通程度不足，高经济密度的节点之间的运输仍然优先选

择高速公路。根据 2023 年全国综合运输服务能力监测分析，2023 年，全国干线公路日均断面交通量 1.47 万辆，其中高速公路日均断面交通量 2.58 万辆，普通国省干线日均断面交通量不足高速公路的 40%。普通公路运输服务水平相较于高速公路也有一定差距，服务设施、边坡等可供拓展的土地资源较少，导致投资者对于普通公路路衍经济投资项目缺乏信心。

（三）普通公路服务设施单一，路衍经济沿线资源融合弱

普通公路服务设施建设普遍存在建设资金缺乏、建设土地不足、建成难以运营管理等情况，沿线建成的服务区、停车区分布较稀疏，服务功能集中在停车、如厕、休息等。以重庆市为例，重庆市高速公路通车里程 4000 公里，开通运营服务区 77 对、停车区 10 对，平均间距 46 公里；普通国省道里程 1.5 万公里，已建服务设施 540 处，其中服务区 60 处，平均间距 250 公里。服务设施作为普通公路发展路衍经济的重要载体，服务功能单一、同质化严重，尚未与沿线优质资源融合开发，严重制约了路衍经济发展。

（四）普通公路全域事权多元，路衍经济发展积极性不够

高速公路项目投资模式多样、投资主体多元、融资方式灵活

等优势，高速公路企业在拓展路衍经济业务是具有更高的自主性和积极性。普通公路项目事权分散，省级主导开展普通公路路衍经济开发，难以充分调动市县参与积极性。以区县为主体开展路衍经济项目开发，由于缺少发展规划、落地细则及鼓励支持政策，存在政策障碍。

三、普通公路发展路衍经济的建议

（一）丰富普通公路特色服务功能

按照“重塑基础服务、拓展特色服务”思路，以普通公路服务区为重点，出台普通国省道服务区建设支持政策，编制普通国省道及农村公路服务设施建设指南。普通公路服务设施建设需兼顾公路建设养护、停车、如厕、热水等基本服务，优化充电、加油设施布局，因地制宜布设光伏发电设施，提升普通公路及沿线设施数字出行服务水平。以服务路衍产业为导向，结合景区布局旅游标识、住宿、露营、商超等服务设施，结合通道物流及周边产业需求，布局“司机之家”、货车充换电等服务设施。

（二）创新“公路+路衍”捆绑开发机制

针对普通公路路衍经济开发在土地权属、用地性质等方面的特殊性，分级建立“公路+路衍”捆绑开发机制。建立市级普通国省干线路衍机制开发协同机制，发改、文旅、农业、物流等相关单位共同参与普通国省干线路衍经济开发。农村公路由市级公路

管理部门引导，县区政府实施开发，纳入农村公路一体化建设与养护，明晰事权责任，理清职责边界。鼓励各级交通公路主管部门主动开展调研工作，挖掘一批能够吸引地方政府、社会资本等多方关注的项目，建立完善路衍经济项目库。在新建国省道项目中，开展路衍经济项目规划，实现公路项目与路衍项目“多评合一、统一评审”。

（三）引入多元化投融资模式

以普通公路建设与路衍经济一体化开发投融资为导向，成立市级专业化平台实体负责普通公路路衍经济项目投资、管理与运营，打造市、区县联动的普通公路“投融建管养运行”投融资机制，有效降低融资成本。探索政策性金融资金为主的“公路+”信贷模式，将普通公路建设与沿线配套设施完善、产业园区开发一体推进，以运营期内服务设施经营收入作为还款来源。探索成立路衍产业投资基金、REITs等模式，吸引社会资本与地方政府合作成立路衍产业投资基金，聚焦主体服务区开发、通道物流、乡村振兴等重点产业方向，实现产业发展与地方招商、行业企业孵化有机结合。

（四）创新路衍开发经营模式

因地制宜探索普通公路服务区开发经营模式，培育普通国省道服务区品牌。加强与乡镇政府、村委会、农户等合作，共同建

设农村公路服务设施，采取共同管理或委托管理等方式，明确各自职责，发挥各方优势。推动公路管理部门、公路经营企业加强与专业机构和资本合作，引入专业的旅游设计开发企业，尝试利用股权合作、合作经营等多种模式，共同开发优质交旅融合项目。推动与农村客货运输企业、电商物流企业等主体合作，开发运营通道物流项目。

（五）开展普通公路路衍试点

面向交旅融合、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发展等路衍经济发展方向，针对体制机制、投融资模式、开发经营模式等路衍经济发展难点问题，开展普通国省道、农村公路多元场景下的路衍经济试点示范工程、试点示范企业的培育创建工作，及时梳理总结工作推进中出现的典型案例，宣传推广示范项目和示范企业探索形成的好的经验做法，扩大示范效果。

报告执笔人：彭晨鹏

编辑：徐静怡

地址：上海市杨浦区国康路 100 号
