

# 收费公路管理条例修订背景下高速公路改扩建投资回报机制 与投资决策策略研究

赵永

云南交投集团投资有限公司 云南 昆明 650103

**【摘要】**：《收费公路管理条例》修订重塑了高速公路改扩建收益核定、路衍开发与资产盘活的制度规则。本文以云南山区高速为研究对象，剖析条例修订对项目投资回报与决策的多维影响，梳理出收益结构单一、路衍业态粗放、资产盘活低效、决策模式固化等现实问题。从搭建多元回报体系、深耕高速融合经济、健全存量资产盘活机制、构建全周期投资管控体系四个层面提出优化路径，契合云南高速投资运营实际，可为同类改扩建项目完善投资回报机制、优化投资决策提供参考借鉴。

**【关键词】**：收费公路管理条例；高速公路改扩建；投资回报

DOI:10.12417/3083-5526.26.02.021

## 引言

云南“十五五”规划《纲要》提出，坚持适度超前、不过度超前，加强基础设施统筹规划，优化布局、结构、功能，促进集成融合，提升安全韧性和运营可持续性，加快构建更好服务国家战略和云南高质量发展的现代化基础设施体系。云南高速具有桥隧比高、造价成本高、车流增长平缓的特征，改扩建项目投资压力大、回收周期长，传统依赖通行费的模式已难以适配新规要求。立足政策修订背景，结合云南发展现状，探究改扩建投资回报机制短板与投资决策存在的不足，提出适配性优化策略，对保障区域交通投融资稳健、推动高速可持续运营具有现实意义。

## 1 条例修订对高速公路改扩建投资回报与决策的多维影响

### 1.1 重构改扩建项目投资收益核定逻辑

收费公路管理条例修订围绕收费期限弹性核定、增量投资补偿、合理回报测算等维度，重塑高速公路改扩建项目投资收益核定底层逻辑。云南高速公路有着桥隧占比偏高、单公里建设成本居高、资金回笼周期偏长的地域特征，新规面向通行能力与服务品质升级的改扩建工程，可在既定时间范围内重新划定收费年限，为新增投入筑牢收益兜底基础<sup>[1]</sup>。差异化收费规则、统一融资还款模式、财政补助配套机制逐步落地，挣脱通行费作为唯一收入来源的固有框架，项目收益逐步融合政策扶持、车流增长、多元业态反哺多重支撑，投资决策视角也从工程建设本身延伸至全周期收益运营层面，精准贴合十五五时期优化路网结构、理性推进基建建设、提升运营可持续性的发展要求。

### 1.2 放宽路衍产业市场化开发约束条件

条例修订放宽路域资源开发、土地用途管理、经营主体权责层面的管控门槛，为高速公路和关联产业的融合发展筑牢制度基础，贴合云南本地“高速+”整体发展政策落地节奏。改

扩建项目可同步统筹布局路衍经济相关规划，服务区、收费站、互通点位及红线周边闲置空间，均可布局文旅、光伏、物流、工业配套等多元业态，用地审批与用途变更相关办理流程也得到精简。云南坐拥丰厚文旅禀赋、优越光照环境与集聚化产业园区布局，可推动各类高速关联业态落地运营，把路衍产生的收益归入整体收益框架，让交通基础功能和产业衍生价值形成双向增益效应，助力实现基础设施集成融合发展，充分释放交通路网综合价值。

### 1.3 拓宽存量高速资产市场化盘活渠道

条例修订补齐高速公路存量资产确权、流转与资本化运作相关规制，拓宽资产市场化盘活路径，为云南化解确权阻滞、融资渠道受限、资源利用低效等现实难题筑牢政策依托。收费权、路产土地及附属设施可依托租赁、作价出资、REITs、资产证券化等形式完成盘活，权属边界清晰的地块可简化不动产登记办理流程，土地用途变更设置专属过渡期缩减盘活产生的各项开支。云南境内高速公路保有体量庞大，可挖掘闲置资源储备充足，权属划分交错、办理流程缺失等状况长期制约发展，依托现有政策协同落地，存量资产跳出常规管护模式转向市场化运营，回笼资金投入路网改扩建工程，构建可持续的发展闭环<sup>[2]</sup>。

## 2 条例修订下高速公路改扩建投资回报与决策现存问题

### 2.1 收益结构单一，通行费依赖程度过高

收费公路管理条例修订落地后，云南高速改扩建普遍存在营收结构单薄、营收来源过度依托通行费现状。山地地貌影响下省内高速桥隧占比偏高，单公里造价常年居高，改扩建新增投入体量偏大，债务负担沉重。区域车流规模有限且增速平缓，仅靠通行费无法覆盖建设与运维开支，资金回笼周期被明显拉长。营收集中于主线通行费，差异化收费、政策补助等渠道落地不足，路衍开发与存量资产盘活未能形成稳定补给，经

营抗波动基础偏弱。现有营收架构与条例多元发展导向不符，加重经营财务负担，弱化社会资本参与意愿，也制约项目长效运营与合理收益获取。

## 2.2 路衍业态粗放，产业融合开发程度偏低

条例修订为路衍经济发展提供政策空间，但云南高速公路改扩建与路衍产业融合仍处于初级阶段，开发模式粗放、协同程度偏低。多数改扩建项目在前期规划中未同步设置融合发展专篇，路衍业态布局滞后于主体工程，服务区、收费站、互通节点等核心载体功能单一，仍以加油、餐饮等基础服务为主<sup>[3]</sup>。“高速+文旅、光伏、物流、工业开口子”等特色业态规模化不足，路域闲置土地、边坡、屋顶等资源利用碎片化，未形成系统化、品牌化开发格局。同时，路衍项目市场化运作水平不高，收益分配机制不健全，社会资本参与渠道有限，与沿线产业园区、景区、城镇联动不足，路衍经济对主线投资回报的反哺作用有限，未能真正实现从交通通道向产业平台的转型。

## 2.3 资产确权困难，存量资产盘活效率偏低

条例修订推动存量资产盘活规范化，但云南高速受历史遗留与地形复杂影响，资产确权困难问题突出，直接导致盘活效率偏低。沿线大量土地、服务区、附属设施存在权属不清、界址模糊、证件不全等问题，部分还涉及权属交叉与生态红线约束，确权登记流程繁琐、周期长。尽管政策明确过渡期与简化审批，但实操中资产核定、用途转换、价值评估仍存在障碍，可盘活规模受限。盘活模式以简单租赁为主，REITs、资产证券化等资本化方式应用不足，大量闲置资源难以转化为现金流，无法有效缓解改扩建筹资压力。

## 2.4 决策模式固化，全周期研判机制不完善

条例修订要求投资决策转向全生命周期收益导向，但云南高速公路改扩建决策模式仍较为固化，缺乏系统性研判机制。项目决策仍偏重工程技术与建设规模，对收费期限核定、合理回报测算、路衍收益、资产价值等关键内容论证不足，未建立一体化评估模型<sup>[4]</sup>。前期工作未将路衍规划、资产盘活、风险防控纳入核心环节，市场化与专业运营机构参与度低，缺少多情景敏感性分析。这种决策模式难以适应弹性收费、多元收益、资产资本化的新规则，容易导致项目投产后收益不及预期、运营风险偏高。

# 3 条例修订背景下高速公路改扩建优化对策

## 3.1 拓宽收益渠道，搭建复合型投资回报体系

紧扣云南十五五基础设施建设坚守适度超前、不过度超前的核心原则，统筹优化高速路网布局与功能布局，全面提升路网安全韧性与运营可持续水平。依托收费公路管理条例修订释放的政策红利，贴合高速公路改扩建造价偏高、建设周期偏长、资金回笼负担较重的行业现状，脱离单纯依靠主线通行费的固有运营思路，搭建适配行业发展的复合型投资回报框架。参照

新规相关准则，完成路网扩容与通行能力升级的改扩建路段，可按规制重新划定收费经营年限，结合区域车流变化节奏、工程整体投入及路网常年运维开支开展核算，收费周期贴合项目资金回笼真实诉求，依托政策夯实长久收益根基<sup>[5]</sup>。落地精细化差别化收费模式，按车型、时段、路段划分梯度收费标准，面向长途货运、冷链物流、旅游客运设置灵活让利规则，盘活路网车流资源，维系通行费收入基本盘面。贴合地方产业整体规划，建立收费让利配套财政补偿规则，园区服务与文旅引流带来的费用减免纳入常规补偿范畴，稳固项目经营收益底线。联动政策性金融机构与交通专项扶持资金，吸纳周期长、成本低的外部资金，梳理现有债务排布节奏，拉长还款时段，缩减财务利息消耗。收费年限灵活调整、差别化收费有序落地、财政补偿形成支撑、融资布局持续优化，弱化通行费单一收入束缚，形成政策依托、流量加持、成本可控的回报链路，强化改扩建项目财务运营韧性，吸引社会资本参与交通基建投资布局。

## 3.2 深耕高速+模式，强化路衍经济创收能力

借助条例修订放宽路域资源开发管控的政策机遇，路衍经济可成为改扩建投资回报的新增量来源，规划前置布局搭配同步施工落地与专业化运营管理，可落实高速多元融合发展形态。项目可研阶段需编制路衍经济专属规划，沿线文旅禀赋、地方农业特质、产业排布格局及场地自然条件，都可作为多元业态布局的参考依据，覆盖文旅集散、光伏布设、物流仓储及产业联动配套板块，规避后期零散改造带来的低效开发问题。服务区与互通站点可重新调整功能排布，跳出传统经营场景的固有局限，融入地域文化展示、农特产品展销、出行休闲休憩、新能源补给等多元场景，路网通行流量可自然转化为可持续经营收入。服务区屋面空间、道路边坡地带、立交闲置场地及沿线低效地块，可集中布设光伏设施形成连片开发规模，电能自用之余可并入区域电网，压缩路网日常用电开支还能生成持续性电力营收。产业通道与配套连接线可按需增设，打通路网与产业园区、物流节点、文旅片区的通行脉络，外部人流车流能够反哺主线通行营收。专业市场主体可参与路衍板块日常运营，搭建利益共享与风险共担的协作模式，路衍经营形态摆脱零散低端发展现状，形成规模化创收渠道，填补改扩建工程整体投资收益空缺。

## 3.3 明晰资产权属，完善存量资产盘活机制

紧扣条例修订在高速存量资产确权、流转及市场化运作方面的规范要求，以资产摸排建档、权属明晰界定、分类精准盘活、收益反哺增量为核心路径，建立高效的存量资产盘活体系。全面开展全域存量资产清查，对沿线闲置土地、老旧收费站、桥下空间及附属设施逐一盘点，建立标准化资产台账，明确用地性质、边界与开发潜力。针对权属交叉、手续缺失等问题，建立多部门联动机制，实行一宗一策处置，化解争议并完善权

属证件，储备优质可盘活资产。落实土地用途变更过渡期政策，简化盘活项目审批流程，降低制度成本。实施分层盘活，对优质收费经营权、成熟路衍资产开展资本化运作；对桥下空间、零散地块采用定向租赁提质增效；统筹路域资源与改扩建工程联动开发，以收益补充建设资金。建立资产动态评估与运营监管机制，形成确权、盘活、回笼、反哺的良性循环，充分释放存量资产价值。

### 3.4 优化决策流程，构建全周期投资管控体系

适配条例修订后收费管理、回报核定、资产运营的全新规则，扭转传统投资决策重工程建设、轻收益研判、轻长效管控的固化思维，搭建覆盖前期研判、建设实施、运营调控的全周期投资决策管控体系。项目前期将收费期限核定、全生命周期成本收益测算、路衍收益预估、存量资产增值评估纳入核心论证内容，摒弃单一工程技术论证逻辑，运用多情景现金流测算与敏感性分析，预判车流波动、成本上涨、政策变动对投资回报的冲击，从源头保障决策科学性与前瞻性。将路衍专项规划、存量资产盘活方案、风险防控预案列为项目立项可研的前置审核条件，实现工程建设、产业开发、资产运营同步规划、同步评审、同步落地。建设阶段强化概算刚性管控，从严规范设计变更、现场签证与造价审核，严控超概增量，合理把控资金投放节奏，提升资金使用效益。运营阶段搭建动态监测体系，实时跟踪通行费收入、路衍营收、运维成本等核心指标，依据车

流结构与市场变化灵活调整收费策略与业态布局。建立分级投资风险预警机制，针对收益不及预期、债务承压、政策调整等情形制定应对预案，通过全流程闭环管控，实现改扩建项目投资可控、收益可期、风险可防，保障项目长期稳健运营与合理投资回报（见图1）。



图1 高速公路改扩建全周期投资管控体系

### 结语

本文结合条例修订要求与云南高速发展实情，分析了改扩建投资回报与决策面临的影响及现存突出问题，从收益渠道、路衍经济、资产盘活、决策管控方面提出针对性优化对策。通过完善多元回报机制、深耕路衍融合发展、打通资产盘活堵点、健全全周期决策流程，可有效破解云南高速改扩建投资盈利难题。未来随着政策持续落地与路衍业态不断成熟，存量资产资本化运作将持续深化，进一步推动高速公路从工程建设向资产经营转型，为云南交通基建高质量长效发展筑牢支撑。

### 参考文献:

[1] 蔡志雄,雷熙文,聂小虎.高速公路改扩建项目可行性研究报告财务评价工作要点分析[J].交通企业管理,2025,40(05):46-47.  
 [2] 赵瑞瑞.高速公路改扩建项目实施模式研究[J].低碳世界,2024,14(06):136-138.  
 [3] 梁晴,李心秋.日兰高速巨野西至菏泽段改扩建项目正式建成通车菏泽喜迎首条双向八车道高速公路[J].山东国资,2021,(09):47-48.  
 [4] 黄阳鹏,潘宇.高速公路特色服务区商业策划与投资分析——以长深高速河惠段改扩建为例[J].交通企业管理,2023,38(06):24-26.  
 [5] 李世文,伍圣华,谭洪河.和谐高速公路的实践与探索[J].西部交通科技,2020,(08):179-181.