

【区域创新发展】

# 改革和发展高速公路服务区:加快县域现代化的重要突破口

王小广 产健

**摘要:**高速公路服务区是县域经济外联内兴的关键结合点。改革和发展高速公路服务区,可以为促进城乡深度融合发展与加快县域现代化提供强大的动力。高速公路服务区作为新的专业化城镇将成为县域经济外联的核心区,使外部资源源源不断且大量地与县域内各类经济要素对接,这是加快县域工业化、城镇化、农业现代化等的巨大外部推进力。改革后充满新活力的高速公路服务区,因其具有广泛的开放性和内聚性而成为整合县域内各类优势资源的新载体。作为网线型枢纽经济的高速公路服务区体系的快速发展,其整体运营与扩张,一方面可以促进县域各具特色的单体高速公路服务区迅速扩张、做大做强;另一方面,各个高速公路服务区又可分享全网线的资源,从而进一步强化各高速公路服务区带动县域经济发展的内兴效应。另外,高速公路服务区作为网线型枢纽经济整体组成部分,在有效有序的封闭管理体制下,有利于网线内市场信用制度的完善,从而可以为加快国家整体信用体系建设做出重要贡献。要加快发展高速公路服务区枢纽经济,必须将其上升为国家 and 交通部门的重要战略,着力打破各种阻碍高速公路服务区枢纽经济发展的体制机制性障碍。

**关键词:**县域经济;服务区经济;网线型枢纽经济;城镇化;城乡融合

**中图分类号:**F542 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)06-0005-10 **收稿日期:**2022-08-29

**作者简介:**王小广,男,中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部副主任,研究员,博士生导师(北京 100091)。

产健,男,交通运输部科学研究院助理研究员,博士,通信作者(北京 100029)。

县域是我国经济与文化的“根”。县域经济经历过从主导到依附的近现代巨变,在中华人民共和国成立后特别是经过改革开放四十多年的快速发展,经过了从贫困落后到全面小康的巨变,现在又到了一个新的发展关口。在这个新关口,县域经济短板依然十分突出,成为实现高质量发展与共同富裕的最主要短板之一,加快发展县域经济、建立城乡深度融合的发展机制刻不容缓。对此,必须寻找更多更有力的发展突破口,将乡村振兴战略和新型城镇化战略扎实深入推进,最终形成市域强、县域亦强的空间新格局。

## 一、加快县域现代化面临三重难题

县域现代化是一个不可回避的重大问题,是我国现代化的一个重点和难点,加快县域现代化对全面建设社会主义现代化强国具有重要的战略意义。习近平总书记指出,在现代化进程中,如何处理好工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败。加快县域经济发展、建立城乡深度融合的发展机制是加快国家整体现代化步伐至关重要的一环,而长期以来,我国县域经济自身短板突

出,发展困难大,且阻碍城乡深度融合发展的堵点多。概括地说,加快我国县域现代化面临以下三重难题。

一是任务重。到2035年,要使我国县域经济与整体经济同步基本实现现代化,必须提高县域经济的增速,大幅缩小县域经济与市域经济的差距,使县域经济人均GDP与全国人均GDP的差距显著缩小。按照比较乐观的估计,为了在2035年顺利实现基本现代化的目标,我国经济总量需年均增长5.2%,GDP总规模按2020年不变价将达到218.4万亿元。如果县域经济现代化与总体基本同步,那么,市域经济与县域经济的人均GDP差距需要缩小至1.5:1。过去20年市域与县域人均GDP差距缩小趋势明显,五普为2.70:1,六普缩小到2.33:1,七普更明显缩小到1.87:1。预计到2035年,我国人均GDP

将达15.6万元,市域与县域人均GDP将分别达18万元和12万元,县域人均GDP占全国人均GDP的比重将由2020年的72.22%提高到2035年的77.4%(见表1)。要实现以上目标,最重要的是县域人均GDP增速必须达到5.7%,接近6%,同期市域人均GDP增速为4.2%。实现以上目标,在当前及未来一段时间国内经济下行压力依然较大、国际经济风险挑战加剧的情况下,如果没有强有力的国家政策支持 and 新增内生力量,难度是极大的。而反过来说,如果县域经济能持续地实现适度加快发展,将县域经济的巨大发展潜力不断释放,那么,市域经济与整体经济稳定增长就有了强有力的支撑。从扩大内需、解决市县域这个最大的区域发展不平衡不充分问题、提高中等收入群体比重等方面看,加快县域经济发展、建立城乡深度融合的发展机制刻不容缓。

表1 我国经济总量的空间结构变化趋势

	人均GDP (万元/人)			预测值 (万元/人)	增速 (%)	人口比重 (%)	人口数 (亿人)	GDP总量
	五普 (2000年)	六普 (2010年)	七普 (2020年)	2035年	2021—2035 年	2035年	2035年	2035年(万亿元, 2020年不变价)
全国	0.79	3.08	7.20	15.6	5.2	100	14.0	218.4
市域(市辖区)	1.46	5.18	9.71	18.0	4.2	60	8.4	151.2
县域	0.54	2.22	5.20	12.0	5.7	40	5.6	67.2
县域平均值占全国平均值的比重	68.35%	72.08%	72.22%	77.4%				
市域与县域差距	2.70:1	2.33:1	1.87:1	1.5:1				

资料来源:根据三次人口普查数据和相关年份《中国统计年鉴》和《中国城市统计年鉴》数据整理。

二是困难大。县域经济困难是多重的,主要是基础差,内生动力不足。如相比较而言,县域基础设施特别是其中的乡村基础设施长期投入不足,人均水平与市域相比,差距悬殊,这实际也是未来的发展空间。再如,除少数大都市区内的县域(通常都成为县级市)和具有独特资源或区位优势的特富县外,大多数县域都是远离现代大都市的区域,依靠农业但农业基础也很薄弱,其中最大的问题是工业化、城镇化水平长期偏低,提高也极为缓慢,使其创造新就业的能力严重不足,这也决定了我国县域不是大规模城镇化的主体,而只是劳动力和人口的蓄水池;而相对应的,市域是吸引劳动力与人口的主导地区,两者构成“流出一流入”的依存关系。但作为重要发展一极的县域经济,终归也要实现现代化,而由于“人口过密化”的经济特征,决定了主要依靠农业(无论农业发展到多么高的现代化水平)

来实现县域现代化是不可能的。按一般规律,县域现代化必定要依靠非农业的发展,现代化的主要动力在于工业化与城镇化的推进,如何加快提高县域经济的工业化、城镇化水平,特别是在高质量发展的大环境下,在资源短缺、创新能力严重不足、远离大城市等诸多不利因素约束下,能否找到一种更有效的县域工业化、城镇化的方式,是增强县域经济内生动力的关键。还有,长期生态欠账太多,生态环境治理水平的提高不仅源于人们生活质量改善对环境需求的增加,而且需要大量的财力物力的支撑,现在我国绝大多数县域经济长期都是“吃饭财政”,财力不足是导致县域基础设施和生态保护投入不足的“内伤”。

三是堵点多。县域与市域不仅经济发展水平差距大,而且由于城乡分割、地区分割等问题突出,导致市域经济与县域经济循环不畅,要素流动要么

呈单向严重非均衡性,要么长期阻隔。核心问题就是城乡间循环不畅。目前在县域与市域之间,特别是城与乡之间存在大量的堵点。如我国特有的“乡—城”迁移模式,实际上是一种半城市化模式,城乡户籍的不同,其实主要是享受公共服务和社会保障的差异和不平等,这成为高质量城镇化的主要障碍,对消费增长及农民生活总体水平的提高产生了巨大的负面影响。再比如,也是由于体制问题,农村人口大规模向城市迁移导致了一系列新的社会问题,如农村空心化、留守儿童、空巢老人等。城与乡土地制度的不同和机制性障碍,使得宅基地未能被有效利用,相应的公共基础设施建设严重滞后,大大抑制了农民生活质量的提高。另外,城与乡,县域与市域间,城乡生态环境保护和治理割裂问题也极为突出,当下,特别是城乡生态系统分别由各个行政区管辖,各地政府分别从自身利益出发,积极利用生态资源,但往往逃避对生态治理成本的支付。在畅通城乡循环、县域与市域循环的过程中,城乡生态不应是利益割裂的主体,而应是荣辱与共的利益共同体,“一损俱损、一荣俱荣”,必须对城乡生态环境建设实现一体化的规制和整治。不着力疏通这些关键的堵点,要素单向流动的机制就无法打破,县域经济发展的巨大潜力就难以有效发挥。

总之,加快县域经济发展,是加快实施新两步走战略、构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重头戏。县域经济的适度加快发展,既要靠自己,也要依靠强大的外力,即需要新的双重发展机制。必须坚持问题导向和目标导向,着力破解三重难题,畅通市域与县域、城与乡的经济循环,引入强大的外力和培育新的内生动力,加快建立城乡深度融合的发展机制,使县域现代化全面提速。

## 二、发展高速公路服务区经济加快县域现代化的效用分析

县域经济发展需要注入强大的外力,没有强大的外力推动,市域与县域之间、城与乡之间经济循环不畅问题难以得到根本解决,县域经济发展也难以打破原有的低水平发展均衡。本文的主要目标就是努力寻找一种能打破原有低水平发展均衡、

促进县域经济全面起飞的突破口。

### (一)高速公路服务区经济:具备成为加快县域现代化重要突破口的基本条件

加快县域经济发展,作为解决高质量发展中不平衡不充分问题的重要组成部分,国家政策的倾斜和一些发展战略重点的转换至关重要。这些政策倾斜与发展战略转换的重点包括以下几个方面:一是国家传统基础设施投资建设的重点有必要迅速而全面地转向县城,同时加强县域新型基础设施建设,大幅提升乡村和县城的基础设施与公共服务的可及性,而市域(市辖区)主要是基础设施质量提升和结构优化。国家新型城镇化重点的变化,即推进以县城为重要载体的城镇化建设无疑是国家新型城镇化建设政策与战略变化的最明显也是最集中的体现。从城镇化发展趋势和均衡发展的要求看,未来提高城镇化率的重点区域在县域,但县域城镇化的重点仍然不是农村剩余人口在县域内转移,而依然是向市域转移,据我们的研究,从目前65%的城镇化率提高到未来75%及以上的城镇化率,县域将继续转出2.4亿人口至市域,县域城镇化率的提高实际上仍然是靠减少人口来实现,本地城镇化人口增加只占少数,但县域城镇化最主要的是提高城镇化质量,而要提高县域城镇化的质量,最关键的是要做大县城,加快人口、产业、基础设施向县城等重点区集聚,这正是国家出台《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》的主要思路。二是从构建双循环新发展格局的需求支撑看,国家应把扩大消费的重点放在提高县域人均可支配收入水平、形成更高比例的中等收入群体上。加快县域物流与现代商业体系建设既有利于畅通县域与市域、城与乡的经济循环,又能改善农村扩大消费的基础条件与环境。三是大力促进县域文化旅游业特别是特色乡村文化生态旅游,是培育县域新的内生发展动能的重要方面。县域的传统文化资源丰富,将其转化为新的消费动能,必定能促进县域与市域、城与乡差距的缩小。四是工业与服务业的产业链向县域的广泛深入延伸,是发展壮大县域经济的主要途径。要加强国家产业的整体规划布局设计和市域与县域产业关联布局的长期设计,使县域成为整体工业与服务业分工的“毛细血管”。

以上这些国家政策的倾斜与战略调整,无疑是

极为重要的,也是基本可以预期的,但从畅通城乡经济循环、为县域经济发展提供强大的外部或内部“暴发点”方面来讲,它们每一个都是“偏慢的变量”,时下有没有更好的加快城乡融合发展的“暴发点”或“突破口”呢?深入研究经济循环机制,特别是对阻碍城乡经济循环的障碍进行深入调研究后,我们发现,在促进县域经济发展、加快建立城乡深度融合发展机制上有一个能起到“牵一发而动全身”的重要突破口:那就是深入改革和发展高速公路服务区。它能为畅通城乡经济循环、加快县域经济发展注入强大的外部动力。

高速公路网和高速铁路网的扩大和完善,使市域与县域的连接在加快加深,但这种枢纽带与县域经济的融合还是隔着几层皮。高速公路已经普及到县域,当然密度还不够,高速铁路的支线、城际铁路的支线也在加快向更多的县域延伸,但无法生根,“酒肉穿肠过”成为普遍现象,不仅如此,高速公路辐射力严重偏低,反而使大城市的“虹吸效应”显著,加剧了城乡之间、市域与县域之间的发展不平衡。

从理论上讲,依托高速公路网“外联内合”的深入发展,可以形成一种新型枢纽经济形态,其中强大的高速公路服务区经济是其丰富多样的支撑点。枢纽经济可分成节点型和网线型两大类,节点型又可分成单一节点枢纽和综合枢纽,单一节点枢纽往往显示强大的交通区位优势,而综合枢纽强调实现最大化的综合集聚效应。网线型枢纽,具有跨地区、线面广长的特征,因而具有广泛的经济集聚力与辐射力,不仅能发挥最大化物流优势,而且要与沿线不同大小、不同层次、不同类型的节点融合,形成枢纽经济体系。

高速公路服务区是县域经济外联内兴的关键结合点。深入改革和发展高速公路服务区,可以为促进城乡深度融合发展与加快县域经济现代化提供强大的动力。从理论上讲,其强大的辐射与联动效应主要体现在:一是服务区作为新的专业化城镇将成为县域经济外联的核心区,使外部各种市域资源源源不断且大量地与县域内各类经济要素对接,这对加快县域工业化、城镇化、农业现代化等来讲,都是巨大的外部推进力。二是随着服务区经济功能与结构的重大改革与调整,原有功能单一、效率低下的服务区高度封闭性将被有序打破,使其具有

广泛的开放性,因而成为整合县域内各类优势资源的新载体,并作为县域新的经济中心与县城一起构建县域经济发展的“双支柱”。因为县县都有至少一个服务区,所以每个县都有“双支柱”。三是作为网线型枢纽经济的服务区体系的快速发展,其整体运营与扩张,一方面可以促进县域各具特色的单体服务区迅速扩张、做大做强;另一方面,各个服务区又可分享全网线的资源,从而进一步强化各服务区带动县域经济发展的内兴效应。另外,作为网线型枢纽经济整体,在有效有序的封闭管理体制下,有利于网线内市场信用制度的完善,从而可以为加快国家整体信用体系建设做出重要贡献。

## (二)发展高速公路服务区经济促进县域现代化突破口的主要依据

截至2020年底,我国高速公路总里程已达16.1万千米,覆盖99%城区人口20万人以上的城市 and 地级行政中心。另据《中国高速公路运输量统计调查分析报告》的数据,2019年高速公路以占2.98%的公路总里程,承担了54.86%的全社会营业性客车旅客周转量和43.35%的全社会营业性货车货物周转量(按可比口径计算)。日益密集的高速公路以及广泛分布的服务区,是创造中国经济高速发展和社会稳定“两个奇迹”的重要支撑,更是未来形成强大的全国统一大市场的重要物质基础。特别是其作为网络型枢纽的主要载体,加以充分利用的话,可以发挥自身最大的整体发展效应与广泛辐射县域经济的带动效应。其中一个极为重要的方面,就是利用服务区这一独特的、在市域与县域间起着重要“外联内合”作用的重要载体,通过大力发展服务区经济,促进城乡深度融合,加快县域现代化,为促进城乡差距、县域与市域差距进一步缩小做出更大贡献。

1.提高高速公路网的密度和发展服务区经济,能显著缩小城乡差距

习近平总书记指出,促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。城乡收入差距过大正是制约共同富裕的重要瓶颈。目前,我国城乡居民收入差距依然偏大,但好的迹象是近十多年来这一差距整体呈现明显缩小趋势,其比值已经从峰值的3.3:1下降到了目前的2.6:1,降幅达23.1%(见图1),这其中,交通基础设施水平的提升起到了至关重要的作用。

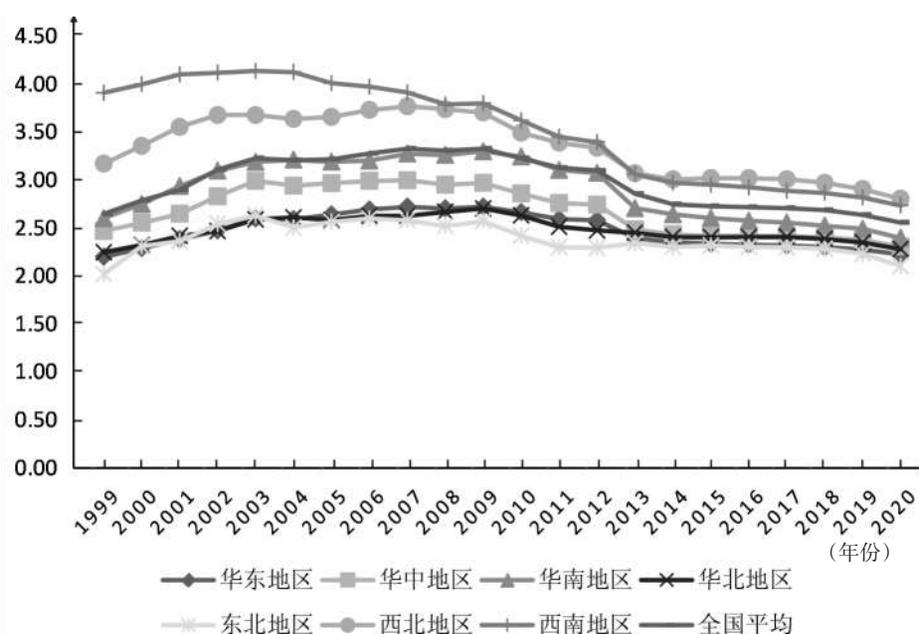


图1 1999—2020年分区域城乡收入差距比变化情况

资料来源:根据《中国统计年鉴》数据整理计算。

我国改革与发展无数实践表明,道路基础设施建设的超前发展,特别是不断增加道路密度,可以显著改善城乡关系,提高城乡之间、市域与县域之间要素流通的效率,是不断缩小城乡差距的重要途径。具体来讲,就是高速公路里程越长、密度越高,相应的服务区设置就越多,而服务区是城与乡、市域与县域的核心结合点,其数量越多,对县域经济发展就越有利,从而加快乡村振兴。一个典型的例子,就是我国西南地区与西北地区的比较。西南地区作为我国地理环境最为复杂的区域,通过坚持不断改善交通基础条件,提升交通可达性,发展特色产业和旅游业,过去二十年,城乡居民收入差距显著缩小,其比值从峰值的4.1:1下降到2.7:1,为我国城乡居民收入差距缩小最明显的地区,其中云南与贵州最突出。而作为对比的西北地区,尽管城乡居民收入差距也在缩小,但幅度远不及西南地区。其中一个十分重要的原因就是高速公路密度和服务区数量存在明显差距。根据我们对全国范围内服务区(包括停车区)的统计,西南地区各省份平均服务区数量为126个,除西藏外则为155个,而西北地区则平均仅有71个,只相当于前者的一半。

而目前我国高速公路服务区发展水平严重偏低,自身的巨大发展潜力及其强大的辐射带动效应没有发挥出来。出于收费方式、有效激励社会资本以及安全等方面的考虑,我国高速公路采取封闭型

运行体制,其优点是建设快、安全性强,但所带来的“路过”但“联通弱”的弊端明显,如除设置极少数出口外,高速公路服务区完全封闭运行,与周边乡村无法形成交互影响,实际上是切断了市域与县域的联系。若是打破高速公路服务区的封闭性,改革服务区的经营体制,将会有效地畅通市域与县域、城与乡的循环,促进外部的各类资源要素与县域内各类资源要素充分“化合”,县域经济由此便可以获得“一通百通”的巨大外部推动力。

2.高速公路服务区经济可成为县域经济的新增长极,带动县域经济步入发展的快车道

根据“十四五”规划纲要及《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》等政策性文件,一方面,未来人口将继续向城市群、都市圈和大城市集聚,市域仍然是容纳城镇人口的主要空间单元,而使得县域总人口呈下降趋势;另一方面,在这一过程中,随着中央及地方继续出台针对性政策吸引各类生产要素向县城聚集,农村人口城市化的重点将是向县城和具有优势地位的大乡镇转移,这将使县城人口最终会达到流入流出的动态均衡,因此,县域经济发展、县域城镇化,做大县城是关键。而改革和大力发展高速公路服务区,则是为县域经济发展增加一个强大的外力,使服务区成为县域“外联内合”的大平台和增长极,并与大县城发展相呼应、相对接,形成县域经济的“双支柱”。

首先,可为县域经济创造大量的新增就业和新型城镇化人口。粗略估算,若能将我国现有2604多对高速公路服务区,通过深度开发形成具有产业支撑的专业化城镇,则按照平均每个服务区城镇5000—10000人的规模,能直接增加1300万—2600万人的城镇化人口,而且这些新增人口都是有就业保障的。

其次,形成县域经济的新增长极,既可以有力地促进高速公路管理体制与经营方式的重大转型,又能为县域经济发展提供强大的内生新动力。一方面,高速公路服务区的快速发展、做大做强,将使高速公路巨大的闲置资源得以充分利用,解当前高速公路经营发展之困。高速公路网以及广泛分布的服务区是重要的“枢纽资源”,在建设全国统一大市场中具有巨大的发展潜力。但现阶段,大部分服务区发展水平很低,潜在优势没有有效转化为现实优势。笔者在安徽蚌埠禹会服务区调研时发现,尽管该服务区具有极好的区位优势,周边分布了开发区、产业园区以及几个重要的旅游景点,但由于服务区建设管理的体制机制受限所造成的发展不足,该服务区每年仅有几百万元的营收,远远低于其真实的经济潜力。作为对比的是具有“园林范”的苏州阳澄湖服务区、主打“恐龙乐园”的常州芳茂山服务区、深耕“吴文化”的梅村服务区等,均通过模式

创新实现了服务区的“破圈”,不仅实现了营收过亿元的目标,也赢得了好的口碑。目前,根据我们统计,全国共有2604个综合性服务区,平均每个省份84个服务区,每个县平均也有1到2个服务区,相当于县县有服务区,此外还有617个停车区(见表2)。据粗略测算,如果让绝大部分传统服务区实现有规模、具特色的转型,其市场总规模将超过1万亿元,甚至达到数万亿元,相对于现在的小规模营收,将有几十倍甚至上百倍的成长空间。这对多数长期处于亏损状态或微利状态的各地高速公路管理公司来讲,便是在重大的经营模式转型中获得了可持续发展的巨大内生动力。另一方面,建立强大的服务区经济,将使县域经济蛋糕做大,从而可较快地提高县域人均收入水平。高速公路服务区发展既包括原有服务区专业功能的深入开发,也包括对周边各种资源的集聚,形成区内与区外一体的新型城镇,这样,服务区专业功能的扩张带来服务区外的城镇的产业扩张和资源集中,同时,区外新城镇的发展也会大大促进原有专业服务区的快速成长和升级。

再次,做大做强的高速公路服务区可以成为县域特色产品的出口平台和引进外援外资的“窗口”。与县域经济紧密关联的高速公路服务区,不

表2 我国高速公路服务区分布情况(截至2021年5月) (单位:个)

省(区、市)	服务区	停车区	合计	省(区、市)	服务区	停车区	合计
北京	13	3	16	广东	177	45	222
天津	27	6	33	广西	124	34	158
河北	160	29	189	海南	22	2	24
山西	104	23	127	重庆	60	0	60
内蒙古	89	15	104	四川	116	58	174
辽宁	66	1	67	贵州	132	77	209
吉林	69	6	75	云南	112	64	176
黑龙江	68	13	81	西藏	10	3	13
上海	15	0	15	陕西	96	22	118
江苏	105	5	110	甘肃	53	23	76
浙江	77	12	89	青海	23	8	31
安徽	102	3	105	宁夏	15	6	21
福建	103	11	114	新疆	73	38	111
江西	107	10	117	东部地区	807	148	955
山东	108	35	143	中部地区	691	101	792
河南	125	18	143	西部地区	903	348	1251
湖北	130	38	168	东北地区	203	20	223
湖南	123	9	132	总计	2604	617	3221

数据来源:作者根据车主联盟网(BestUnion.cn)动态资料整理。

再是“酒肉穿肠过”的“飞地”,而是担负着县域经济对外之窗的功能,向沿途旅客展现本地特色产品和人文景观,建设佳、经营好的服务区能有效提升县域经济形象,不仅可以成为当地特色优势农副产品的“出口集中地”,而且可以吸引大量的潜在投资者,是资本下乡下县的重要窗口。

3.高速公路服务区可以利用枢纽经济优势,产生强大的区域性复合发展效应

我们从各地的调研中了解到,服务区周边往往是农业区,但也有不少较近的乡镇、村镇,甚至还有一些小型的县级开发区与之毗邻,县域内不少的文化旅游生态资源与之相通。一方面,改革和调整后的高速公路服务区,由于其“外联内合”的巨大枢纽优势,很容易变成各种要素集聚的平台,促进资源要素的广泛集聚,形成规模经济与范围经济优势。另一方面,服务区经济不是独立的,而是一个具有强大整体性功能的复合载体,每个服务区都是整体高速公路网线枢纽的一部分,它们之间在经营上较易实行统一标准化规范管理,连锁经营会成为服务区普遍的模式,这为依托专业化服务区功能而发展的新型特色城镇,增加了更多的系统资源,并产生更明显的正外部性。如春茶上市时节,皖南名茶在安徽省高速公路网线上任何一个服务区都可以买到,而且价格统一、品质保证,只要把好进入网线枢纽体系的准入关。从这个意义上讲,大力发展高速公路服务区经济,有利于促进县域特色产品的品牌化和提高区域经济信用水平。高速公路服务区经济发展重信用,最重要的是“不卖假货”“童叟无欺”“品质第一”,相对封闭的高速公路体系反而容易实现这一目标。高速公路服务区经济高信用定位,不仅有利于将各地区的特色产品全流通、增效益,从而能有效提升区域经济形象,而且可利用其范围广、渗透力强的特点,加快区域信用体系和国家信用体系建设。

### 三、发展高速公路服务区经济面临的主要堵点及对策建议

#### (一)高速公路服务区经济发展面临多方面的障碍与堵点

当前,我国高速公路服务区尚处于一个较为原始、无序、低质量的发展阶段,服务水平不高、发展

不均衡不充分、特色不鲜明、创新不够、与地方经济结合不紧密等问题始终是全国各地高速公路服务区普遍存在的问题。导致这些问题广泛存在的根本原因在于服务区建设运营中存在一系列的体制机制问题,包括内部建设和运营体制、服务区功能单一、土地使用和开发、服务区规划、信用建设等方面问题。

一是高速公路服务区内部建设和运营体制存在诸多问题。首先,服务区建设与经营单位同地方政府存在行政分割。我国当前的服务区建设经营管理模式主要有三种形式:(1)国家高速公路管理局管理经营的服务区;(2)BOT经营管理模式的服务区;(3)各省份高速公路集团公司经营管理的服务区。可以看出,地方政府并不是参与建设与管理的单位之一,高速公路服务区规划长期游离于地方发展规划之外,难以真正融入地方特色。其次,商业运营非市场化。在国内,高速公路服务区一直是由高速公路管理方来进行经营的,经营方式相对垄断,行政垄断、经营内容单一、市场竞争机制的缺失等是当前服务区发展的主要阻碍,严重降低了服务质量和规模扩张,也限制了商业运营的模式创新。再次,采用封闭式管理模式,造成服务区内外的经济空间分离。封闭式管理是我国服务区最典型的管理模式,封闭式的运营模式方便服务区管理者,但却限制了服务区的发展空间,正因如此,地方政府即使对围绕服务区布局特色旅游业或其他相关产业抱有想法,实际也难以操作,过往旅客依然需要再继续上高速从最近出口(出口与服务区往往不在一起)才能离开或到达,这从外部明显限制了服务区经济发展的空间。

二是高速公路服务区普遍存在规划缺乏统筹、功能单一的问题,资源利用效率长期偏低。首先,设计和运营模式单一滞后,难以激发消费潜力。高速公路服务区功能设计直接决定了其客流量及平均逗留时间,特色鲜明、功能丰富、布局合理的高速服务区能有效吸引过往旅游停留消费。目前,尽管国内特别是发达省份,如江苏浙江等地已经对高速公路服务区功能有着成功改造,且良好的效果也证实了其与客户流量的正向关系,但实际大部分服务区依然仅停留在提供“加油如厕餐饮休息”等基本服务上,缺乏深度开发、整体运营的现代化发展理念,服务区的旅游、休闲、购物等属性远没有激发出来,

已经不能够满足社会大众尤其是接受新鲜事物快、追求物质和精神享受的年轻一代,以及处于社会中上游水平的社会各界精英、物质生活水平富裕的人们日益增长的对品质化服务的需求,使得广大服务区所蕴藏的经济潜力处于长期被压抑状态。其次,规划和管理方式缺乏统筹,难以形成系统化建设与运营机制。一直以来,我国高速公路服务区规划与高速出口设置并未统一,服务区广泛采取绝对封闭式的管理模式,极大限制了服务区与所在地区的联动发展。再次,现行的服务区规划标准造成服务区面积受到较大规划约束。目前,我国高速公路服务区规划建设主要依据2000年颁布实施的《公路建设项目用地指标》,其中规定综合性服务区的用地指标控制在60—80亩,建筑面积规定为5500—6500平方米,停车区控制在15—18亩,建筑面积规定为1000—1500平方米,尽管交通运输部后来又制修订了一些服务区规划建设的相关标准政策,但对于服务区规划建设规模的描述均较为模糊,有准确依据的依然是2000年颁布实施的《公路建设项目用地指标》中的规定。而服务区面积过小使其难以满足更大经济体建设的土地需求。

三是土地制度改革滞后,难以满足服务区促进乡村振兴、城镇化发展的需要。当前,尽管我国已经有一些服务区通过建设模式创新,规模已经达到了几百亩甚至上千亩,但绝大部分高速公路服务区的面积控制在100亩以内。从目前服务区的运营情况来看,服务区所提供的服务供不应求的现象普遍存在,大多数服务区规模偏小,无法满足更多的服务需求,服务区面积过小极大限制了服务区经济的发展。而造成服务区规模无法扩大的原因总结起来主要有以下几点:首先,土地农转非体制改革滞后。目前,我国对农业用地转非农用地有着严格的管制,而高速公路服务区大部分位于城市郊区,周边主要是基本农田,在现有制度下若要实施成规模的服务区改扩建工程,则在土地用地方面将面临很大困难,并带来高昂的成本。其次,涉及高速公路出入口与服务区整合后的土地置换机制缺失。若将现有的符合条件的服务区与高速公路开口进行整合,则势必会牵涉土地整合问题,而现有土地政策中并无相关的土地置换机制,这加大了开口改建的难度。再次,宅基地置换机制长期缺失。大力发展服务区经济则必然会涉及周边村民工作、居住、

生活空间的转移,但现有的政策尚无法实现周边村民低成本的宅基地置换,这进一步加大了服务区扩大开发的难度。

四是高速公路服务区存在服务质量低、信用差等问题,严重制约了服务区功能的扩张。长期以来,我国信用制度缺失比较明显,假冒伪劣、市场欺诈层出不穷。高速公路服务区作为与车站、旅游景点等并行的服务质量问题突出的场所,信用缺失严重,宰客、欺客等现象频出,使得旅客普遍形成了在服务区内不能消费的负面看法,这一方面直接降低了旅客在服务区消费的意愿,阻碍了服务区经济的发展;另一方面,高速公路服务区作为高速公路整体服务体系中的“驿站”,就像城市的第一张脸,服务质量的好坏直接关系旅客对所在地区、城市的“声誉”和“信誉”,服务区破坏了消费信用时,实际上也就破坏了地方信用,从而对地区经济产生负面影响。

## (二)改革和发展高速公路服务区的对策建议

1.推进高速公路服务区经济发展的战略规划和相关立法工作

大力改革和发展高速公路服务区,是一项大战略、大系统工程,其涉及交通、国土、旅游、环境等多个部门,特别是交通运输部门与地方政府合作至关重要。以地区样板形式从下往上,是基本方式,但要克服巨大的外部阻力,更要重视从上而下的方式。即全国一盘棋统筹,强化顶层设计,从国家发展大局的角度出发,坚定发展服务区经济的战略方向,加快构建推进机制和政策体系,压实各方责任,根据各地实际分类施策。一是要制定服务区经济发展的战略规划。加强理论和政策研讨,加强宣传培训和工作部署,形成更为明确的发展战略总框架和更为清晰的目标路线图。一方面,可从宏观层面将“推动发展高速公路服务区经济”作为乡村振兴战略及新型城镇化战略的重要组成部分及实现途径,将“高速公路服务区经济”发展规划作为未来十年、二十年地区发展的关键策略点,并提出分类实施的具体方案。如可鼓励发达地区、客流量密集地区、特色旅游地区加快大力改造服务区,并探索模式创新,实现高速公路服务区、小城镇、乡村融合发展。另一方面,可研究分类制定服务区改造、融合发展的方案,依据服务区所在高速流量、周边自然资源条件、地区旅游特色等,详细制订服务区经济发展计划,分步实施。二是加快开展鼓励服务区经

济发展的相关立法工作。一方面,要加快寻求立法支持,推动将促进“高速公路服务区经济”发展作为有法可依的法定战略。另一方面,也要加强高速公路服务区质量监管、公平市场竞争、规划标准等相关的法律法规制定与修订工作。服务区经济发展要注重多手段协调配合,相关配套的标准、规定等要同步跟上,从而提升法律法规效能。

## 2.加强高速公路服务区定位及建设运营模式创新

从我国高速公路服务区设计源头来说,最早参照的是日本的相关设计,主要参考的是1980年日本道路公团出版的《日本高速公路设计要领》规划原则。如今,日本高速公路服务区的设计理念已经上升到2.0版,发展理念由从“为了去洗手间而停留的设施”的基础性定位转变为“以休闲旅游为目的的商业设施”,并且还能结合所在地的历史、文化、自然等特色建设成“地方魅力展示台”。目前,中国高速公路网的全长位居世界第一,从第一个黄金周出游仅2800万人次,到19年后的2019年春节期间的接近4亿人次,其中自驾车出游比例接近50%,一方面表明出行规模急剧增多,另一方面更显示出出行需求的加速提升,两点一线的出行方式已经转变为网状多样化的出行选择,讲究出行的体验感成为未来高速公路出行的重要功能点。提升服务区运行与管理质量,是加快高速公路服务区发展的重中之重。首先,要加快转变服务区的定位,推动服务区由“加油如厕餐饮休息”的基本型发展模式向“精细化、标准化、特色化、主题化、规模化、智能化”的高质量发展模式转变。将高速公路服务区定位为地域特色文化的展示窗口、周边著名景区的客流集散地、自驾旅游的目的地,并将高速公路服务区定位为带动全域旅游发展的重要发起地。如可根据车流量、土地面积、周边资源覆盖等情况,从盈利能力和未来发展潜力角度测算,分“提升类、扶持类、培育类、基本保障类”四种类型推进服务区开发利用。其中“提升类”针对的是车流量较大、发展条件较好、能实现盈利的服务区,重点打造主题服务区,充分挖掘市场潜力,形成利润增长点;“扶持类”针对的是有一定车流量但处于盈亏平衡点的服务区,给予必要的政策支持和鼓励,大力改善服务区经营管理能力,使服务区逐步发展壮大;“培育类”针对的是车流量先天不足,目前或预计比较长一段时间

难以盈利,同时管理支出又比较大的服务区,要灵活使用激励机制,明确培育方向,充分挖掘周边资源,使其发挥地方窗口展示功能;“基本保障类”针对的是车流量微小、基本无法盈利的服务区,在做好基本公共服务的基础上,可以考虑降低租金整体承包经营。其次,进一步提升品质经营。要高度重视品牌、品质对服务区发展的战略性作用,以特色产品、特色餐饮、特色体验提升经营品质。服务区管理机构或公司要以适当方式与现有的比较成熟的地方吃、住、行、游等相关品牌企业建立战略联盟关系,发展地方特色品牌阵营,同时,积极引入国内国际知名品牌,共同打造多层次品牌体系。再次,建立高标准质量保证与管理体系。进一步明确适应服务区、收费站经营开发的建设和改造标准,服务区中特定功能区域的配比、布局、设备、装修、用材、施工工艺等都要从适合经营的角度建立标准化模块。进一步建立健全高速公路服务区经营服务标准,充分借鉴商业服务的行业标准,优化服务区经营人员的服务标准,规范服务礼仪、服务用语、服务行为。进一步加强经营标识管理,优化美化广告设置、引导标识等硬件设施,营造浓厚的商业氛围。

## 3.破除阻碍高速公路服务区经济发展的体制机制障碍

其一,要加快建立跨部门、跨区域、跨行业的协调机制。促进多领域、多层次、全方位的合作,突出共建共赢。一方面,建议成立国家层面的“高速公路服务区经济建设”领导小组或办公室,由国务院相关领导兼任组长或办公室主任,提升发展能级,并同步推动地方层面形成高速公路管理部门与当地政府协调共建的机制,加强高速公路管理部门与地方政府的合作力度,推动高速公路服务区建设积极融入地方政府产业发展规划,并共同利用服务区、收费站、出入口等资源打造地方名片和文明窗口,实现互利共赢;另一方面,加快建立高速公路管理部门与地市县自然资源等部门协调对接的机制,争取实现服务区及周边区域存量土地按证载用途<sup>①</sup>和开发利用需求纳入新一轮的国土空间规划,加强高速公路管理部门与发改、财政、自然资源、环保、旅游等省级主管部门沟通,推动与当地政府签订战略合作协议,争取在项目立项审批、财政补贴、用地用水用电等方面政策上给予支持,创造有利于高速公路资源开发利用的外部环境。其二,要形成一体

化的运营管理机制。可将原有的“平台运营商”转换为“平台投资运营商”，对服务区进行统一规划、统一招商、统一营销、统一运营标准制定，并专门出台服务区质量监管的法规政策，进一步细化相关细则，形成流程化规范化的监督检查机制。其三，要按照商业物业市场化经营要求，变革经营理念和经营模式。一方面，要推动实施同城同价同质，促进高速公路服务区从原来依靠半垄断地理位置竞争转变为依靠商品、服务、品牌等市场化经营；另一方面，要鼓励形成高速公路服务区网络化平台的品牌连锁体系，在建设自有平台的基础上大力引进社会优秀品牌，建设开放式的众创品牌大联盟。其四，推动变革现有的土地制度，统筹城镇化、乡村振兴发展、服务区经济一体化发展。一方面要加快研究农村宅基地置换的相关办法，促进发展基础薄弱、发展潜力不高的乡村向以高速公路服务区为核心的区域转移；另一方面要打通地方政府与高速公路集团之间的条块分割，形成地方土地与高速公路服务区用地一体化规划开发的相关机制。

### 注释

①指不动产证上面记载的用途。

### 参考文献

- [1] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20).
- [2] 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京: 中华书局股份有限公司, 1992.
- [3] 曹前满. 中国城镇化进程中区域经济板块融合与县域经济发展转型[J]. 新疆社会科学, 2019(1).
- [4] 杨晓军, 宁国良. 县域经济: 乡村振兴战略的重要支撑[J]. 中共中央党校学报, 2018(6).
- [5] 高昕. 后发地区县域经济跨越式发展的障碍与突破[J]. 区域经济评论, 2022(2).
- [6] 李国政. 枢纽经济: 内涵特征、运行机制及推进路径[J]. 西南金融, 2021(6).
- [7] 李国政. 综合交通运输视角下枢纽经济的演化机理与推进路径[J]. 铁道运输与经济, 2021(8).
- [8] 王小广, 刘莹. 城市经济活力: 特征、评价体系与提升建议[J]. 区域经济评论, 2022(1).

## Reforming and Developing the Expressway Service Area: An Important Breakthrough to Accelerate County Modernization

Wang Xiaoguang    Chan Jian

**Abstract:** The expressway service area is the key juncture of the county's economic outreach and internal development. The reform and development of expressway service areas can provide a strong driving force for promoting the deep integration of urban and rural development and accelerating the modernization of county. The expressway service area, as a new specialized town, will become the core area of the county's economic outreach, so that external resources can be continuously and massively connected with various economic factors in the county, which is a huge external driving force for accelerating county industrialization, urbanization, and agricultural modernization. The expressway service area full of new vitality after the reform has become a new carrier for integrating various advantageous resources in the county because of its wide openness and cohesion. The rapid development of the expressway service area system as a network-type hub economy, its overall operation and expansion, on the one hand, can promote the rapid expansion, enlargement and strength of the individual service areas with different characteristics in the county, on the other hand, Each service area can also share the resources of the entire network line, thereby further strengthening the internal effect of each service area driving the economic development of the county. In addition, as a networked hub economy as a whole, under the effective and orderly closed management system, it is conducive to the improvement of the market credit system in the network, which can make an important contribution to speeding up the construction of the country's overall credit system. In order to accelerate the development of the hub economy in the service area, it must be elevated to an important strategy of the state and the transportation sector, and efforts should be made to break down various institutional and institutional obstacles that hinder the development of the hub economy in the service area.

**Key Words:** County Economy; Service Area Economy; Network Hub Economy; Urbanization; Urban-Rural Integration

(责任编辑:柳 阳)