政策落地窗口期：地方国有企业参与物流网建设的适配性、发展路径与关键要素

公用二部|王特佳、翟畅

2026 年 11 月 9 日

摘要：

在中央政治局会议将物流网建设列入“六张网”建设任务之后，2026 年 8 月，经国务院同意，国家发展和改革委员会（以下简称“国家发展改革委”）与交通运输部联合印发《物流网建设实施方案》（以下简称“《方案》”），明确了物流网建设的总体要求以及目标，我国物流体系的建设进入新阶段。《方案》提出到 2030 年的物流网建设目标正契合地方国有企业的转型需求，为其参与物流网建设提供了宝贵的政策窗口。本文结合《方案》内容，从角色定位、资源储备、资金来源以及协调能力方面发掘地方国有企业参与物流网建设的适配性，并提出“平台搭建+参股过渡+实体深耕”，辅以“金融支撑”的组合路径，最后根据地方国有企业自身特性，提出其参与物流网建设的关键要素。

关键词：物流网建设；存量资产盘活；产业服务平台；实体运营商；运营能力

正文：

一、政策背景

《方案》提出到 2030 年物流网建设取得明显成效的要求，象征着“通道+枢纽+网络”物流运行体系的构建逐步从通道与枢纽建设迈向物流网组建，为地方国有企业提供潜在的转型机遇。

2018 年，国家发展改革委与交通运输部联合印发《国家物流枢纽布局和建设规划》，明确提出打造“通道+枢纽+网络”的物流运行体系，开启了物流枢纽从“分散规划、自发建设”到系统布局、网络化架构的发展道路。此后，国家发展改革委、交通运输部和国务院办公厅等围绕物流网建设的各细分方向逐步完善政策框架，2026 年 4 月 28 日，中央政治局会议明确要求加强水网、新型电网、算力网、新一代通信网、城市地下管网、物流网“六张网”规划建设；同年 8 月，国家发展改革委与交通运输部联合印发《方案》，围绕物流网建设重点环节部署了重点任务，明确了物流网建设的总

体要求以及目标，也象征着物流网建设完成了从顶层规划到具体行动方案的过渡，进入具体实施阶段。

表 1 近年物流相关政策发布情况

发布日期	发布部门	文件名	重要内容
2018-12	国家发展改革委、交通运输部	《国家物流枢纽布局和建设规划》	打造“通道+枢纽+网络”的物流运行体系
2019-02	国家发展改革委等部门	《关于推动物流高质量发展促进形成强大国内市场的意见》	构建高质量物流基础设施网络体系
2022-01	国家发展改革委	《“十四五”现代流通体系建设规划》	建设国家物流枢纽网络、完善区域物流服务网络、健全冷链物流设施体系
2022-05	国务院办公厅	《“十四五”现代物流发展规划》	“十四五”现代物流发展目标之一：衔接国家综合立体交通网主骨架，完成 120 个左右国家物流枢纽、100 个左右国家骨干冷链物流基地布局建设，基本形成以国家物流枢纽为核心的骨干物流基础设施网络
2024-11	中共中央办公厅、国务院办公厅	《有效降低全社会物流成本行动方案》	深入实施国家物流枢纽布局和建设规划，优化国家物流枢纽布局，系统推进国家物流枢纽建设和功能提升；完善国家物流枢纽间的合作机制
2025-11	国家发展改革委等部门	《关于推动物流数据开放互联有效降低全社会物流成本的实施方案》	着力夯实物流数据开放互联基础，依法合规推进物流公共数据共享开放，促进企业物流数据市场化流通利用，深化物流与信息流、资金流整合，打通多式联运数据堵点，优化物流资源配置
2026-08	国家发展改革委、交通运输部	《物流网建设实施方案》	推进物流枢纽建设和互联互通、提升物流通道承载力、补齐城乡物流设施短板、织密国际物流设施网络、推动物流设施设备数智化绿色化发展、提高物流信息共享利用水平、加大政策支持引导

数据来源：公开资料，大公国际整理

经过多年的规划探索与发展，我国“通道+枢纽+网络”的物流运行体系已初步形成，大通道与物流枢纽建设取得阶段性成效，具备较好的设施设备基础，但不同枢纽间的协调运行、不同运输方式间的快速转换以及产业与设施的协同配套仍存在不足与待改进之处。《方案》提出到 2030 年，物流网建设取得明显成效，有效实现枢纽与产业紧密协同、通道与网络内外联通、设施与装备绿色智能、规则与信息全域互通，推动社会物流总费用与国内生产总值（GDP）的比率降至 13.1%，标志着我国物流运行体系的构建逐步从通道与枢纽建设迈向物流网组建，重心从设施建设转向运营质效提升，对于参与主体的能力要求也由“建设”转向“运营”。

与此同时，随着政企分开改革的不断推进，地方国有企业与地方政府信用绑定逐步弱化，其政府延伸平台属性持续淡化，自身造血能力的高低影响着未来发展前景，其市场化转型与存量资产盘活需求日益迫切，物流网建设带来的基础设施需求为地方国有企业盘活存量资产提供了空间。物流网既是产业发展的基础，也是民生保障的基

石，其枢纽组网、跨区域协同、应急物流等功能具有一定的网络外部性和准公共品属性。物流网建设中强调的“畅联通”与“补短板”，需要统筹区域资源与民生保障需要，单纯依靠市场化主体难以实现最优供给，而地方国有企业兼具资源整合能力与公共服务职能，在物流网建设中具有较强的功能优势，2026～2030 年《方案》实施期不足 5 年，这为地方国有企业通过参与物流网建设实现产业转型提供了宝贵的政策窗口期。

二、地方国有企业参与物流网建设的适配性

地方国有企业在公共性平台承载、存量资产盘活、资金筹措和跨主体协调四方面具有显著优势，可先作为公共性稳定器与存量资源整合者，待能力具备后再向特定细分领域的实体运营商延伸，而非一般性物流运营商。地方国有企业参与物流网建设的适配性具体体现在角色定位、资源储备、资金来源和协调能力四个维度：

角色定位方面，物流网作为兼具产业支撑性以及民生保障性的新型基础设施，需同时兼顾产业端的盈利需要以及民生端的公益性需求。纯粹的市场化机制难以完全覆盖农村物流体系、应急物流设施等收益性较弱而公益性较强且不可或缺的社会服务需求，需要具有社会服务职能的国有资本承担补位功能，发挥公益性保障作用。同时，物流网作为面向所有社会群体的基础设施，具有一定的准公共品属性与网络外部性，部分环节存在自然垄断特征，若完全由市场化主体主导，可能因追求垄断租金而削弱网络的开放接入和区域公平，需要国有资本发挥稳定器作用，以弥补市场失灵为限，不与市场化主体争夺竞争性业务。

资源储备方面，地方国有企业参与物流网建设既有客观基础，也有内在动力。客观层面，地方国有企业往往具有属地资源优势且可承接地方政府事权对应的相关业务，获得业务端的倾斜支持，如土地资源：多数地方城投、交投类企业持有仓储、货场、厂房等存量土地，在解决物流网运营场所问题上具有存量空间优势；如供水、供热、交通基础设施运营权等。主观层面，地方国有企业当前存在较强的资产盘活需求，物流网的建设运营为其提供了理想的场景。

资金来源方面，地方国有企业凭借其主体资质和信用条件，对于部分仓储物流基础设施建设，在符合资金投向与项目管理要求的前提下，能够争取中央预算内资金、地方政府专项债、政策性金融工具等方面的资金，具有一定渠道优势；同时，作为园区、厂房等基础设施的投资建设主体和产权主体，在资产权属清晰、现金流稳定的前提下，地方国有企业可通过资产证券化拓宽融资渠道，同时若符合基础设施 REITs 对项目类型、运营年限、收益率等方面的要求，也可以通过基础设施 REITs 等工具盘活

存量资产。但需注意，项目的开发建设需要严守不新增地方政府隐性债务、不依托政府信用为项目融资提供担保的政策红线。

协调能力方面，地方国有企业具备协调政府与市场、整合多方资源的能力，能够作为地区资源整合链接主体发挥作用：一是地方国有企业承接上层政策的落地实施，同时能够将市场主体的实际反应反馈至政策制定者，是政府与市场间的沟通桥梁；二是地方国有企业能够协调交通运输主体、城市建设规划主体和市场化运营主体等多方资源与利益，合理规划物流设施布局，打通从干线到枢纽的“最后一公里”，提升货物从运输大通道进入枢纽这一运转流程的效率。

三、地方国有企业参与物流网建设的发展路径

随着物流运行体系建设重心的转变，地方国有企业参与物流网建设发展的路径，可以由单一的产业服务平台建设，转向平台能力与实体运营的深度融合。依据资源禀赋和区域条件，地方国有企业可构建“平台搭建+参股过渡+实体深耕”的组合路径，深度参与物流网的建设发展，同时探索“金融支撑”路径，为物流网建设进行金融赋能。

（一）平台搭建：以物流产业服务平台为切入点，盘活存量设施资源

物流业具备一定的重资产属性，对于转运设施、场地、仓储等有天然的需求，这一需求适配地方国有企业盘活存量闲置土地、厂房等资产的需要以及其协调区域不同主体存量资源的能力，为地方国有企业参与物流网建设提供了理想的切入口。对于运输条件较好、产业需求较高的物流枢纽或制造业发达地区，地方国有企业可充分发挥其协调政府与市场、整合多方资源的能力，整合区域内物流资源及需求，通过盘活存量闲置土地、厂房等资产，新建或改扩建大型物流园区，借助规模化效应降低货物调配、仓储等成本，做大货物吞吐量以争取铁路专用线、短支航道或管道接入，从而提升货物转运效率，进一步降低物流成本。

江西省萍乡市湘东区赣西国际港项目为上述路径提供了理想的范本，2025 年，江西省萍乡市湘东区赣西国际港至福州江阴港的海铁联运定点专列正式投入运营，显著提升了区域物流运转效率，其“赣西国际港公路港”项目采用“政府统筹、国企实施、市场运作”三级联动开发机制，通过整合破产企业用地、低效工业用地和集体土地三类产权分散地块，实现了连片开发与规模运作，预计可为湘东工业园企业降低 20%综合物流成本，节约 40%铁路运输时间及成本。

对于货物吞吐量较小的区域，地方国有企业需避免脱离地区产业条件的盲目同质

化建设，可着重发挥跨区域协调能力，重点依托物流枢纽城市，会同区域内平台企业、枢纽运营主体等，完善货源组织、运作流程、信息联通等协同运作机制和服务标准规范，推动建立区域物流信息共享平台，降低物流网运行中的交易成本。

（二）参股过渡：以实物出资或产业基金切入，由服务平台向运营商平稳过渡

地方国有企业可通过实物出资或产业基金等方式参股物流企业，既能在实现存量资产盘活的同时解决物流业市场化运营主体的生产要素需求，又能通过参与合规设立的市级以及省级产业基金发挥带头引领作用，发挥国有资本的引导带动作用，与民营资本形成互补并获取物流业发展红利，降低地方国有企业进入物流网建设发展的门槛。此外，通过参股物流企业，地方国有企业能够在一定程度上更深入地接触物流业务实际运营，为后续实现产业转型积累经验，因而是从产业服务平台向物流业运营商转型的良好过渡路径。

深圳市市属企业深圳国际控股有限公司采取“自营+合作”的双轨模式，通过与冷链龙头万纬物流发展集团有限公司合资成立运营公司，提升区域物流建筑标准及冷链管理水平，为地方国有企业通过参股合资方式积累经验，提供了可供参考的样本。

（三）实体深耕：以混合所有制且聚焦场所型细分业务，深度参与运营

深度参与物流业务实际运营、成为物流业实体运营商，意味着向产业主体实质性转型，但同时也意味着更大的风险。在参与物流网建设、推进产业转型的初期，地方国有企业可采取混合所有制形式，按国资监管要求履行决策程序，从参股逐步过渡至控股，结合市场化主体的运营经验及地方国有企业的资源禀赋，降低转型初期的运营风险；在业务选择方面，可优先聚焦固定场所细分物流业务，包括货场、联运场、通用仓储等运营业务，以及冷链物流、流通加工（含辐照、预制加工等）等产业配套运营业务，避免贸然介入干线运输、终端配送等区域跨度大、经验需求高的业务环节。

金台铁路临海东站货站（物流仓储中心）由临海市城市产业发展集团有限公司负责建设和运营，2024 年 5 月进入试运营，是第三批国家级示范工程——台州湾区公铁水多式联运示范工程的七个项目之一，可提供铁路运输组织、中转换装、装卸储存、加工包装等综合服务，预计初期发运量可达 155 万吨，远期可达 223 万吨，为提升区域物流转运水平提供了助力，为地方国有企业直接参与产业链、做物流业实体运营商提供了可观察样本。

此外，当前农村物流设施、重要物资仓储设施以及应急物流设施等存在一定短板，

《方案》提出推进下沉市场冷链设施建设、完善农产品批发市场和农贸市场冷链物流设施等方向。地方国有企业可依托闲置村镇客运站、邮政营业场所、供销社网点等资源，以轻资产改造为主，建立村镇农产品加工、冷链仓储及流通中心，完善农村物流体系、服务区域农业发展的同时盘活存量资源，响应“十五五”规划相关部署，加快农业农村现代化建设。

（四）金融支撑：以设备租赁与创新金融模式，优化要素供给

《方案》提出“优化要素供给”。传统的厂房、土地租赁或实物注资是地方国有企业对物流业以及物流企业提供生产要素的常见方式，而金融途径同样存在一定业务发掘空间。物流网建设发展离不开运输，运输设备对于运营主体而言是一笔较大的资金投入。借鉴航空业成熟的融资租赁以及经营租赁模式，将其运用于其他运输设备，在减轻运营主体资本投入的同时提高运输设备流转效率，是一个潜在可行的思考方向。

2026 年，成都产融服务控股集团有限公司下属成都工投融资租赁有限公司通过融资租赁的方式为某新能源商用车运营企业提供资金支持用以购置新能源重卡，该企业获得车辆资产后，以经营性租赁方式出租给物流运输企业，反映出融资租赁正加快向物流运输环节渗透，通过专业化、市场化的租赁服务，让运输企业无需承担大额购车成本，可视为金融业务模式的创新已开始向物流业拓展的一个信号。但需注意，设备租赁需要一定的资金投入，会带来一定的资金压力，同时涉及设备残值风险、承租人违约风险、设备处置风险以及再出租风险等，需要经营主体具有一定的业务运营能力以及风险把控能力。

四、地方国有企业参与物流网建设的关键要素

（一）找准定位：参与的前提

地方国有企业参与物流网建设，首先需找准自身定位。从产业链角色看，地方国有企业可根据地区产业结构、交通运输条件、同业竞争压力等资源禀赋判断自身是否具备向实体运营商转变的条件，找准在物流网建设中能够扮演的角色；也可根据自身经验、人才储备、治理架构等能力因素判断转型的时机，在不同的发展阶段匹配合适的角色定位。根据中国物流与采购联合会于 2024 年发布的《第七次全国物流园区（基地）调查报告》，受调查对象中 38.3%的物流园区反映同质化竞争制约发展，因此无论是作为服务平台还是运营商，均需要根据区域条件进行差异化布局，避免同质化竞争与资源浪费。

从区域网络位置看，区域物流枢纽通过交通干线组成物流网的“主动脉”，更为分散的物流中心通过交通分支与区域物流枢纽相连，构成物流网细密的“毛细血管”。物流枢纽城市的国有企业可积极争取区域物流网构建的主导者角色，在地方政府统筹下，从设施建设、参与规则标准制定、区域协同等方面规划区域物流网的建设发展；处于各节点物流中心的国有企业则需根据地区禀赋进行规划，更多以参与者角色为区域物流网建设添砖加瓦，通过以点带面推动区域物流网构建。

（二）提升运营能力：参与的支撑

物流网构建的重心在运营。无论是作为服务平台还是实体运营商，地方国有企业具备足够的运营能力才可支撑其深度参与物流网的建设。首先，地方国有企业可转变经营思维，弱化甚至摒弃长期以来单纯以完成建设任务为导向的经营逻辑，加强对运营效果、效率的关注。其次，地方国有企业可基于以运营成效为主的经营思维，构建符合物流业经营逻辑的绩效评价体系，提高周转率等效率效果指标与空驶率、单位成本等成本指标的考核权重。此外，地方国有企业还可通过借鉴行业领先企业经验、引进和培养行业人才等方式增强能力储备，形成符合自身条件的业务经营模式，以提升业务拓展与风险应对水平。

（三）严控增量、防范风险：参与的底线

地方国有企业经过长期的建设发展，体系内积累了大量的空置厂房、园区、土地等低效甚至无效资产。当前地方国有企业的首要任务是盘活积压的存量资产，实现资产资源的变现，需审视企业自身资产以及债务情况，谨慎进行举债新增增量资产的运作，以防债务压力进一步加大、现金流状况进一步恶化、经营风险进一步加深，造成国有资产流失。同时，需高度关注参与物流网建设过程中的合规风险，警惕项目建设及运营过程中新增隐性债务风险，对于自主开发建设的项目严格遵循自主融资、自主运营、自负盈亏的市场化运营机制。

五、总结

物流网是连接全国市场的新型基础设施，需要多方共同参与建设运营。地方国有企业在角色定位、资源储备、资金来源以及协调能力方面与具有与物流网建设需求的适配性，能够在其中扮演重要角色。同时，《方案》为地方国有企业参与物流网建设提供了宝贵的窗口期，可作为地方国有企业参与物流网建设的时间规划参考：2026～2027 年可作为地方国有企业参与物流网建设的项目谋划实施与政策争取阶段，2028～

2030 年可作为参与深化以及能力强化发展阶段，以期推动完成 2030 年物流网建设取得明显成效的《方案》目标，而具体路径方面可以物流产业服务平台为切入点，通过参股方式积累经验并培育团队，最终实现向产业运营主体的转变。但地方国有企业需注意参与过程的循序渐进，正确找准定位，认识自身运营能力方面的短板并着重提高，同时严格控制债务及项目新增，防范经营及合规风险。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的合法性、真实性、准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议或决策依据。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。