



**第七届中国研究生公共管理案例大赛
参赛作品**

**从“下乡”到“进村”：“交邮融合”何以破解农村物流
“最后一公里”难题——基于重庆市綦江区创建农村物流服务
品牌的实践探索**

2023年2月

目录

第一部分：案例正文.....	1
摘要.....	1
Abstract.....	2
引言.....	3
1.旧局：乡村振兴，农村物流却难“兴”.....	3
1.1 农民出行难，为富修路却无助.....	3
1.2 农货发展难，产品出村运费高.....	5
1.3 产业振兴难，人力流失成常态.....	6
2.布局：政策出台，“交邮融合”新思路.....	7
2.1 初具眉目，顶层设计雏形浮现.....	8
2.2 闻讯而动，各地政策贯彻探察.....	8
2.3 翘首企足，龙泉村的试点履践.....	8
3.困局：试点推进，政策虽好“落地难”.....	8
3.1 费力且少利，企业纷纷起退意.....	10
3.2 镜鉴参考少，交邮融合谁出力.....	10
3.3 管理难规范，营运安全引争议.....	11
3.4 政策多空缺，贯彻执行易阻滞.....	12
4.破局：多措并举，“客货同网”解难题.....	12
4.1 建章又立制，行动起来有依据.....	13
4.2 调研又论证，区情区况要重视.....	13
4.3 试点又创新，村民满意是根本.....	15
4.4 借力又助力，多方合力出实绩.....	17
5.新局：一通百通，物流畅通“产业兴”.....	20
5.1 农村电商新发展，智慧物流在路上.....	21
5.2 美好生活齐分享，农村未来更美好.....	22
结束语.....	22
附录一：访谈提纲.....	23
附录二：调查问卷.....	25

第二部分：案例分析报告	27
一、理论基础	28
1.多源流理论模型及其適切性	28
2.整体性治理理论及其適切性	28
3.本案例的分析框架	29
二、政策缘起：“交邮融合”政策的多源流分析	30
1.政治源流：交邮融合政策议程何以显著	30
(1) 党的执政理念	30
(2) 地方党委的高度重视	30
2.问题源流：交邮融合何以得到决策者关注	31
(1) 城乡发展的不平衡	31
(2) 农村物流的滞后性	31
3.政策源流：交邮融合建议目录何以形成	32
(1) 中央政府的顶层设计	32
(2) 地方政府的积极推进	32
4.三流汇聚：政策之窗开启	34
三、执行困境：龙泉村“交邮融合”试点面临的碎片化问题	34
1.治理主体的分散特征	35
2.政策供给的低效反馈	35
3.服务对象的羸弱处境	36
4.运营方式的陈规倾向	36
四、策略选择：以“整体性治理”破解“碎片化难题”	37
1.组织优化：提升相关参与部门的协作效能	37
2.价值共建：注重公共利益实现政策目标	38
3.制度联合：形成“刚柔兼具”的制度约束	38
4.智能共享：整合信息资源打造共享平台	39
结束语	39
参考文献	41

（一）案例正文

从“下乡”到“进村”：“交邮融合何以”破解农村物流“最后一公里”

难题——基于重庆市綦江区创建农村物流服务品牌的实践探索

摘要：农村物流建设是促进农产品出村进城、消费品下乡进村的主要渠道，对满足农村群众生产生活需要、释放农村消费潜力、促进乡村振兴具有重要意义。近年来，随着网络购物、电子商务、直播卖货等新业态经济形式在农村地区的普及推广，便捷、高效、优价的网络商品掀起了农民群众的消费“热潮”，而与之形成醒目区别的是农村物流的滞后发展。作为农村物流建设的可能路径和创新模式，交通物流与邮政快递融合（交邮融合）发展开始由中央政府谋划设计、地方政府擘画推进。作为意欲破解农村物流“最后一公里”难题的创新探索，“交邮融合”尚未形成一种固定模式，其作用与成效也有待实践的检验。

本案例以重庆市綦江区龙泉村为关注对象，复盘了其作为綦江区“交邮融合”发展首批试点，以探索乡村客运发展为起点推进农村物流建设并进一步升级为“电商村”创建的发展历程，重点再现了龙泉村在区位不利、物流成本高、市场前景小、需求量不足、配送效率低等多重条件约束下创建农村物流服务品牌——“客货同网”的艰难过程。通过对龙泉村“交邮融合”实践过程的全景式呈现，希望描绘出该项工作顺利落地并最终获得官方认可、村民满意背后所蕴含的治理之道，以期为全面实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化提供有益思考。

关键词：农村物流；交邮融合；乡村电商；乡村振兴

**From "Going to the Countryside" to
"Entering the Village": Cracking Rural Logistics through the Integration of
Transportation and Postal Services The 'Last Kilometer' Challenge**

Abstract: Rural logistics construction is the main channel to promote agricultural products from villages to cities and consumer goods from rural areas to villages. It is of great significance to meet the production and living needs of rural residents, unleash rural consumption potential, and promote rural revitalization. In recent years, with the popularization and promotion of new forms of economy such as online shopping, e-commerce, and live streaming sales in rural areas, convenient, efficient, and affordable online goods have sparked a consumption "boom" among farmers. What sets it apart is the lagging development of rural logistics. As a possible path and innovative model for rural logistics construction, the integration of transportation logistics and postal services (transportation and postal integration) has been planned and designed by the central government and promoted by local governments. As an innovative exploration aimed at solving the "last mile" problem of rural logistics, "transportation and postal integration" has not yet formed a fixed model, and its role and effectiveness still need to be tested in practice.

This case focuses on Longquan Village, Qijiang District, Chongqing. It has been reviewed as one of the first pilot projects for the integration of transportation and postal services in Qijiang District. Starting from exploring the development of rural passenger transportation, it has promoted the construction of rural logistics and further upgraded to the creation of an "e-commerce village". The focus is on reproducing the development process of Longquan Village in terms of unfavorable location, high logistics costs, small market prospects, and insufficient demand. The difficult process of creating a rural logistics service brand - "customer and freight sharing the same network" under multiple constraints such as low delivery efficiency. Through a panoramic presentation of the practical process of "integration of transportation and postal services" in Longquan Village, it is hoped to depict the governance strategies behind the smooth implementation of this work and its eventual official recognition, as well as the satisfaction of villagers, in order to provide useful thinking for the comprehensive implementation of the rural revitalization strategy and the promotion of agricultural and rural modernization.

Key words: rural logistics; Integration of delivery and mail; Rural e-commerce; rural revitalization

引言

2021年8月24日，重庆市綦江区“客货同网”成功入选交通运输部公布的全国第二批农村物流服务品牌名单。作为助力农村物流高质量发展的有益尝试，綦江区龙泉村成功地迈出了从落后到新潮、从贫瘠到富实、从困苦到开畅的振兴第一步。

如今的龙泉村，村风民风淳朴热情，村容村貌焕然一新。田间地头里，农货直播间热闹非凡；门院坝子旁，三五小孩尽情玩乐；乡间小道上，往来的村民络绎不绝，正准备把刚“出土”的农产品打包到镇上区里售卖。眼前的景象很难让大家相信井然有序、错落有致、分外和谐的龙泉村在三年前还是重庆市市级贫困村。三年多的时间里，龙泉村的境况是如何从纳履踵决到百卉千葩，村民的生活又是怎样从饥饱劳役到足食丰衣的，这些可喜的变化是如何发生的呢？一切还得从龙泉村试行交通运输与邮政服务融合发展说起。

1.旧局：乡村振兴，农村物流却难“兴”

2021年7月，国务院办公厅发布《关于加快农村寄递物流体系建设的意见》，明确指出要“健全县、乡、村寄递服务体系，补齐农村寄递物流基础设施短板，推动农村地区流通体系建设，促进群众就业创业，更好满足农村生产生活和消费升级需求，全面推进乡村振兴、畅通国内大循环”。随后，党的二十大报告再次提出“加快发展物联网，建设高效顺畅的流通体系，降低物流成本。”然而，与多方社会资源助力农村建设形成醒目区别的是农村物流的振兴之“难”。

1.1 农民出行难，为富修路却无助

“要想富，先修路”的习语大家都耳熟能详，但路修通了，事情的发展却和大家期待的方向截然不同。2018年，綦江区紧紧围绕服务脱贫攻坚、全面推进乡村振兴战略，加快建设“四好农村路”，给村里家家户户都通了硬化路。不曾想到的是，路修好了，离“富裕”却越来越远了。

“去趟镇上就靠一双脚板子，虽然修了路，公交车也进不来呀！”在龙泉村群众座谈会上，说起老家的公路，村民们纷纷感慨。自从郭扶镇通上公交线路以后，距离龙泉村最近的公交站也有四五公里，年轻人骑电动车要花半个多小时，而对于老人来说，步行一趟至少也要一个小时。大家纷纷表示，没有公交车，这条公路修或不修，对大家的影响确实不大。

村民的抱怨和企业的顾虑遥相应和，客源少是农村客运发展中一个不容忽视的问题。渝运集团綦江有限责任公司农村客运专线的负责人表示：“农村客源少，车票价格低，

很多线路都处在亏损边缘。没通车的线路我们也不想跑，能方便村民。但目前油价这么高，跑那些线路肯定是会亏的。”另一位农村客运车主算了一笔账，农村客运车辆每年缴纳的养路费、运管费、保险费与城市客运车辆一样多，而农村线路票价则相对低廉。同时，农村道路路面状况与城市公路不可相提而论，由此所造成的车辆油耗和损耗都远远高于城市客运车辆，大大挤压了农村客运的利润空间。摆在面前的只有两个选择，涨价或者依靠政府补贴支持，否则客运公司也只能对那些偏远的乡村线路“敬而远之”。



图 1 郭扶镇龙泉村村级公路

李有田是土生土长的龙泉村人，村里的变化他都看在眼里，挂在心中。在龙泉村的院坝会上，提到村民对乡村民生项目的意见反馈时，大家对于村里的物流问题，普遍都怨声艾艾。李有田率先坦言：“我平时都在外面打工，天气冷了，想给家里的老人新装个空调，可是商家不给配送，说什么没有快递代收点，要配送就得加收钱，这配送费就差不多一百来块，这不是坑人嘛，哪有光买不送的道理！”对于村里的大学生而言，村里的物流不便也会增添一些类似“烦恼”。每逢开学和放假，在外省就读的大学生就要“折腾”一番功夫。开学时，要先租车把被子、衣服、鞋子等打包带到区里去，再在快递收发点寄往学校。放假还要这样反过来重复一遍。

改革开放以来，“三农”问题始终是我国农村工作的重心，要想将“三农”的短板补齐补严实，充分保障农民的生活生产需要和资源供给，为实现乡村振兴和共同富裕提供支撑，离不开快捷方便的农村物流体系。党的十八大以来，尽管政府已经加大了对农村社会建设的资金投入，改善了农村生活环境欠佳、公共基础设施不完善、公共服务资源不完备的问题，但农村的基本物流建设水平仍然不能满足实现农民美好生活的需要。

1.2 农货发展难，产品出村运费高

相对于城市物流发展程度，农村物流发展整体滞后，运行效率不高，成为制约乡村全面振兴、农民脱贫致富的民生短板。硬件和技术跟不上，村民出行都成困难，更别提把地里的收成拿去市场售卖了。李有田曾经就尝试过把村里的农产品运送到区里的集市上售卖，但却摔了个大跟斗。“我们也试过去区里卖点农货，每家出点钱一块儿租辆车去区里的农贸市场售卖。”李有田回忆道。那是一个灰蒙蒙的清晨，李有田起了个大早，和乡亲们约好去区里卖菜，大家算好了日子，那天正逢区里赶集。“路是修好了，车子也能开了，可等我们到了农贸市场才知道，我们的菜推销掉租车的钱，一斤莴笋就要卖三块钱，而人家卖两块，这样怎么卖得出去嘛”。旁边的村民顺势接过话茬儿：“就是撒，我们也没办法嘛，这么远的路程，这么高的油价，总不能做亏本买卖撒。”

后来经过打听才知道，綦江区有志强、发源地、百悦、小杜等几家较有名气的蔬菜配送中心，基本都建立有完整的蔬菜配送运营流程体系。对有些蔬菜为了提高周转速度、保证鲜度，虽由配送中心向供应商订货，但是供应商不是将蔬菜发给配送中心，而是直接发给各个门店或者临时经营点。这种配送方式适用于大批货物销售，不仅流程最短，也最节约物流成本。村民进城卖菜的日子恰逢赶集，菜商自然也会跑来，规模化、集约化、专业化的蔬菜配送方式当然比几个村民约好的配送方式更加便捷、便宜、高效。至此，龙泉村的蔬菜通过村民自发运送到集市上售卖的想法已基本“破灭”。



图 2 蔬菜运输车、赶集的临时蔬菜大棚

配送成本高只是一方面，农场品的保鲜更是一个令人头疼的大问题。乡亲们也不具备什么高级的锁鲜技术，都是通过耳濡目染学到的“土方法”。租车去区里卖菜，车上

既有人又有各种背篋竹筐。车子的空余空间都被农货堆满了，人在里面挤着也颇不舒服。从龙泉村到綦江区有一个多小时的车程，大家就这样跟“土豆、莴笋、白菜”挤在一起，中途还得防止急刹车，一不小心人没站稳还得把菜给弄坏，一旦磕着碰着，这一整天的心血可就白费了。李有田在这方面是吃过亏的，每每提到降低蔬菜的配送成本和延长蔬菜的保鲜时间，他一直希望政府能够给予适当的支持。农产品保鲜不仅涉及到冷链物流、温控、专业器具等技术工艺，还需要冷库、冷藏车、冷藏箱等设施设备，以确保农产品从生产端到消费端的整个流通过程始终处于保鲜状态。而降低农产品损耗的供应链系统工程，涉及加工、储存、运输、销售、配送等多个环节。近年来，随着农产品消费市场的日益崛起以及现代农业的不断发展，农产品冷链物流也得到了广泛关注，发展冷链物流已成为建设现代流通体系、畅通国民经济循环、推动经济高质量发展的内在要求。然而，龙泉村农产品冷链物流产业发展滞后，甚至是根本没有建立基础物流体系，更别说是冷链物流了，严重影响农产品的质量与流通效率。

1.3 产业振兴难，人力流失成常态

产业振兴和人才振兴是乡村振兴的两大引擎：产业振兴是乡村振兴的重要抓手，人才振兴是乡村振兴的基础支撑。然而，这两大引擎到了龙泉村都有些发动“无力”了。

粮油、果蔬类农产品价格低廉，而反季节农作物的价格却一涨再涨。随着现代农业技术的发展，出现了通过技术手段栽培的反季节蔬菜、水果等农产品，这些农产品正好满足了人民群众高质量生活的饮食需要。如今我国已然步入了全面小康社会，消除了绝对贫困，人们的收入水平提高的同时对生活质量也提出了更高的要求。加之信息时代各种碎片化信息的渗入，人们接受到各种综艺节目和短视频对美食的推广，出现在家庭饭桌上的美食种类增多、花样新奇。这些现象就引起了农产品市场供求关系的改变，使得人们对反季节蔬菜、水果的需求提高，价格也水涨船高；而小麦、水稻、大豆、白菜等粮油、果蔬类农产品的价格却未发生明显变化，依然处于相对低价的状态。需要时间、资金、人力等支持的保鲜技术即使已被农户使用，但这些便于储存的农产品也不怎么值钱。“其实我们也并不是想卖多高的价，供求决定价格嘛，薄利多销的生意我们也想要做。”李有田谈到农货价格低廉时，也提及到了新兴的直播带货形式，“我们村的特产也不少，如果也能通过直播卖出去的话，价格低一点也是可以的！”



农业农村部启动2018全国贫困地区农产品产销对接行动

2018-06-26 19:20

新华社北京6月26日电（记者胡璐、董峻）为了促进贫困地区特色优质农产品销售，加快贫困群众脱贫增收步伐，农业农村部26日启动2018全国贫困地区农产品产销对接行动。

这是记者当日在2018全国贫困地区农产品产销对接行动启动仪式暨首场产销对接活动上了解到的。首场产销对接活动现场签约超过54亿元，总采购额达到127亿元，采购量约252.6万吨。

图 3 农业农村部启动 2018 全国贫困地区农产品产销对接行动

2016 年被认为是直播元年，那一年，4G 网络技术渗入到广阔的农村市场，智能手机普及开来，国内接连涌现出了 300 多家网络直播平台，直播用户数也快速增长。2018 年 6 月，农业农村部牵头发起了“农货产销对接”行动。据新华社报道，在启动仪式暨首场产销对接活动上，现场签约额超过 54 亿元，总采购额达到 127 亿元，采购量约 252.6 万吨。一时之间，从田间地头的农民、农产品业主，到光鲜亮丽的网红、明星都开始通过直播形式售卖农产品。而活动初期，这场直播助农的“东风”并未吹拂到偏远的龙泉村。龙泉村的特产如虫草乌鸡、僚鸭、绿壳鸡蛋、金银花、西瓜等原生态农产品和腐乳、辣椒、手工面条、下饭菜调味品等特色加工品都还没有“用武之地”。

像李有田这样的年轻人很多，大家都抱着对美好生活的向往，尝试过很多摆脱贫困的致富方法，却总是事与愿违，迫于无奈，他们中的大多数都只能选择外出务工。在 2018 年綦江区农村劳动力流失情况调研中，相关数据显示，一个孩子从上幼儿园到大学毕业，保守测算需要 10 多万元，子女婚嫁一般支出在 5 万元左右，加之平时日常生活购置生活物资的支出，对于农民而言，仅靠土地种植农作物难以支付如此大额的支出。此外，农村发展滞后、就业岗位少，城市发展机会多、吸引力大。总的来说，近年来，国家和政府对农村的投入力度很大，但农村交通出行仍不方便、乡镇企业暂不发达、农民种地入不敷出，农村无法吸收剩余劳动力，难免导致人员外流。

据村委会统计，龙泉村拥有人口 2758 人，务工登记总人数为 2153 人。在本区务工的人数为 1162 人，占总务工人数的 54%；外出务工人数为 991 人，占总务工人数的 46%；其中外出务工的 775 人是 20~45 岁的青壮年，剩下的 216 人平均年龄在 50~60 岁，大部分是老人和儿童。乡村振兴、产业振兴，关键在人、关键在干。在过去相当长的时间里，龙泉村人才外流、人才总量不足、结构失衡等问题困扰着乡村发展。村内的特色产业没有形成规模，提供的就业岗位太少，加上经济下行、通货膨胀、物价上涨等因素，

留在镇里或区里挣钱难以满足家庭的开销，外出务工自然成了大家的第一选择。

2.布局：政策出台，“交邮融合”新思路

农村物流的落后境况不仅造成村民出行不便，还变相地增加农货的出村成本，显然已成为制约乡村建设、提升农村群众生活福祉的明显短板。随着脱贫攻坚、乡村振兴、农业农村现代化等国家战略的贯彻实施，解决农村物流的“最后一公里”难题正初现“曙光”。



图 4 龙泉村的特色农产品

2.1 初具眉目，顶层设计雏形浮现

长期以来，党中央、国务院高度重视农业农村建设，率先从国家层面提出交通物流与邮政服务融合发展理念。2016年6月22日，国务院办公厅转发国家发展改革委《营造良好市场环境推动交通物流融合发展实施方案》，提出降低社会物流总体成本，提升交通物流综合效率效益。此时已初步形成交邮融合构想。2018年5月31日，中共中央、国务院在《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中明确提出“完善贫困地区农村物流配送体系，推动邮政与快递、交通运输企业在农村地区扩展合作范围、合作领域和服务内容”。据此，为坚定不移贯彻落实党中央、国务院的部署要求，2019年8月12日，交通运输部、国家邮政局、中国邮政集团公司联合印发了《关于深化交通运输与邮政快递融合 推进农村物流高质量发展的意见》，引导交通运输、邮政快递深度融合，推动农村物流高质量发展。立足农村物流在打赢脱贫攻坚战、助力乡村振兴战略中的重要作用，针对农村物流涉及部门多、涵盖领域广的特点，围绕各部门各自为政造成站场重复建设与利用率不高、网络盲目扩张与运营难以为继的矛盾，中央提出要建立县级人民政府统筹协调的工作机制。

2.2 闻讯而动，各地政策贯彻探索

党中央、国务院的顶层谋划犹如顺势而来的“东风”，为各级地方政府解决农村的物流难题注入了充足动力，让交邮融合在全国“开花结果”。内蒙古扎兰屯市通过整合多方资源、搭建智慧网、完善农村物流体系网络建设，探索出了“智慧乡村+电商快递”的便民利农建设模式；吉林大安市通过整合运力资源、创新物流服务功能创建了集“供销超市+农村电商+物流配送+收发快递+信息金融+客运服务”为一体的“网络平台+农村物流”农村物流运营模式；江苏新沂市通过依托特色产业、整合交通资源、打造特色服务品牌等形成了“惠新农”农村物流服务模式；广东高州市结合本地农业特色，依托当地知名品牌和有机产业特色，以搭建综合服务平台为基础，以农村电子商务“邮乐购”驿站为网络支撑，构建了“电子商务+农村物流+冷链配送”模式。

2.3 翘首企足，龙泉村的试点履践

正当交邮融合政策在全国掀起一团火热时，大家都期待着作为国家中心城市、长江上游地区经济中心的重庆会交出一份怎样的“答卷”。2019年12月26日，重庆市交通局、重庆市邮政管理局、中国邮政集团公司重庆市分公司联合下发了《关于深化全市交通运输与邮政快递融合推进农村物流高质量发展的通知》（渝交发〔2019〕36号），决定在全市范围开展交邮融合探索行动，并选取了綦江区作为首批试点区县之一。綦江区紧盯时事，抓住政策机遇，积极探索交邮融合在乡村建设中的应用，并将交邮融合发展工作列入年度重点任务和“十四五”规划，建立协同工作机制，统筹布局村村通公路、公交、快递工作。后续綦江区交通局经过走访、调研、勘探，决定在郭扶镇龙泉村先试行一条交邮融合专线，搞一个“试点中的试点”。据此，龙泉村的交邮融合实践正式被纳入到政府行动中。

表 1 全国各地的农村物流服务品牌（部分）

序号	省份	品牌名称
1	河北	隆化县“交邮融合助力脱贫攻坚”
2	山西	太原市万柏林区“客货邮融合发展”
3	内蒙古	扎兰屯市“智慧乡村+电商快递”
4	吉林	大安市“网络平台+农村物流”
5	广西	富川瑶族自治县“电商物流+特色产业”
6	贵州	习水县“交邮融合+新零售”

3.困局：试点推进，政策虽好“落地难”

群众有期盼，政府有行动。由市交通局和邮政局牵头，重庆市政府决定在全市范围开展交邮融合探索行动，并选取了綦江区作为首批试点。2021年11月26日，龙泉村综合服务点成功完成交邮融合试点改造，正式投入营业。然而，正当大家以为“出行难、邮递难”即将成为过去的时候，试点工作的开展也开始陷入困局。

3.1 费力且少利，企业纷纷起退意

龙泉村客运需求小且不稳定，这意味着投入与产出很可能不成正比，面对这样的现实，许多企业都打起了“退堂鼓”。大家都清楚开展交邮融合线路的复杂性，随着綦江区农村交通路网的改善、交通工具多样化的发展以及疫情影响，全区交通运输客运市场逐渐萎缩，部分县级客运站、乡镇客运站客运量急剧下降，龙泉村的农村客运车辆出现空车往返现象，有的时候甚至处于停运状态，多数运输企业难以维持正常运转，资产效用发挥不好，需要转型升级发挥更大效用。

当地客运公司的负责人陈经理指出，考虑到节日期间的出行需求，他们计划投放6辆客运汽车到龙泉村的农村公交线路中去。但是经过他们摸排调研，龙泉村在一年的大多数时候，客运需求都很低，如果投放过多的车辆，只会造成大多数时候的空载现象。他表示：“如果要满足高峰期的出行需求，那就意味着我们平时要白白支付油钱、司机的工资还有车辆的磨损保养费用，光靠平时的那一点载客量根本就无法抵消这部分开支，但是如果投放得太少，这个公交线路又是形同虚设，村民们出行坐不到车是不行的。所以做这个事情真的是费力不讨好，实话说我们是很有疑虑的，一度想过退出。”

不仅企业面临着成本与利益的精算问题，政府、当地村民、运输司机等各方主体在交邮融合中的成本与利益分配问题上也都有各自的诉求。比如，由于长久以来我国农村地区的熟人社会特性，客车司机往往会在载客的同时为相熟的村民捎带货物，并从中收取一定的费用。而一旦实行“客货同网”，将客车载货行为规范化、制度化，司机就会失去这一部分收入，并且因为交通资源的整合说不定还要增加工作量，这种既要多出力又会利益受损的事情自然会引发这一群体的不满。

3.2 镜鉴参考少，交邮融合谁出力

按理来说，市场小、利润低的问题，政府和企业可以通过适当的优惠措施进行消解。对于亏本经营的企业而言，政府可以通过财政补贴、退税等手段来确保企业的收益。但更大问题是由谁建设？谁经营？谁监管？这些问题都没有明确的答案。由于綦江区是重庆市第一批交邮融合试点区县，相关法律文件、政策条规都未明晰界定，存在着许多空白、模糊空间。

在试点之初，针对交邮融合中客运汽车代运邮政快递的监管问题，几个部门之间就产生了争执。交通管理局是主管交通行业管理的政府机关，无疑是有监管职责的；而公安机关的交通管理部门同样也负有监管职责；再加上交邮融合营运中客运汽车承担了邮政快递的业务，那么邮政管理部门也同样负有监管职责。于是，当遇到客运汽车承担了邮政快递的业务这种情况时，各个部门之间的监管职责如何划分、该模式由哪个部门牵头、分别有哪些法律政策依据等等问题，各部门之间一直难以达成一致。

此外，为探索交邮融合模式，綦江区计划在镇上建设交通运输综合服务站。那么，这个服务站该由谁来建设呢？是由政府部门出面建设，还是由区属城投集团进行建设，还是新成立一个区属国有企业进行建设，又或者通过招标的形式外包给民营企业呢？各种做法都各有利弊，难以权衡。再者，服务站的经营是承包给民营企业呢？还是由国有企业进行经营呢？綦江区现有的国有企业都有各自的主营业务，进入这个全新的领域，会不会造成资源的浪费和效率的低下呢？如果新成立一个国有企业来全盘负责服务站的经营，有没有足够多的人才储备、是否需要引入民间资本？所有这些问题都成为了在试点之初困扰綦江区的难题。交邮融合试点工作看似简单，实则千丝万缕，一毫都不能出差错。

3.3 管理难规范，营运安全引争议

客车不同于货车，当“客货”开始“同网”，两个营运主体之间的矛盾就慢慢浮现了出来。依据相关法律法规，我国对于载客营运车辆和载货营运车辆实行不同的管理机制和方式。例如，《中华人民共和国道路交通安全法》第九十二条规定“公路客运车辆载客超过额定乘员的，处二百元以上五百元以下罚款；超过额定乘员百分之二十或者违反规定载货的，处五百元以上二千元以下罚款。货运机动车超过核定载质量的，处二百元以上五百元以下罚款；超过核定载质量百分之三十或者违反规定载客的，处五百元以上二千元以下罚款。”那么实行“客货同网”的营运车辆，其超载和处罚的标准应当按照客运车辆的标准还是货运车辆的标准呢？又如，《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》第十六条规定“营运载客汽车5年以内每年检验1次；超过5年的，每6个月检验1次；载货汽车和大型、中型非营运载客汽车10年以内每年检验1次；超过10年的，每6个月检验1次。”实行“客货同网”的营运车辆，其检验又该依据哪个标准呢？

诸如此类在管理机制上的矛盾之处成为了试点过程中綦江区遇到的难点和堵点之一。另一个引发公众争议的地方则是“客货同网”如何保障运输安全。目前綦江区农村公交营运车辆都是载客车辆，其安全设施是按照载客车辆的标准设置的，而载货车辆根据其载货种类的不同则有不同的安全标准。比如按规定载客车辆是不得搭载易燃易爆等

危险物品的，而载客车辆则可以；生活中一些常用的物品如酒精、香水、发胶等都是易燃易爆物品，这些物品如果上了“客货同网”的车辆，如何保证其安全？居民购买的大宗物品比如冰箱、空调等，在运输工程中怎样固定其位置，使其既不影响正常的客运，又能保障乘客的安全？以上两方面的问题在试点过程中引发了很大的公众争议。

3.4 政策多空缺，贯彻执行易阻滞

习近平总书记曾指出“一分部署，九分落实”。交邮融合这一政策本意是探索一种农村物流建设的可能路径和创新模式，为打通农村物流“最后一公里”提供一种可行方案，助力乡村振兴。但任何政策的生命力都在于执行，尤其是这样一个全新的政策，怎样保证其真正落地生效是试点过程中引起相关决策者深思的一个难题。

交邮融合不仅仅是綦江区的政策，也不仅仅是重庆市的政策，自中央印发相关文件以来，各地都进行了一些探索。但有的地方却仅仅是将它当作了一项“政治任务”，服务站建了也挂牌了、营运车辆投放了也重新刷漆了、政府补贴也发放了，但仅仅依靠发几篇通稿、拍一些宣传照片，政策就真的落地了吗？恐怕不尽然。一些地方的服务站挂牌之后就几乎没有再开、营运车辆洗得干干净净“亮相”之后就不见踪影、政府补贴发放下去之后连个水花也没有看见。“这其实也不罕见，有的地方在执行政策的时候都是以文件落实文件、以会议落实会议、以报表落实工作，只管表面的建立，不管深层的运行。”綦江区政府一位工作人员这样说道。

怎样才能避免这种让政策成为“空中楼阁”的现象在綦江区再次重演？应当采取怎样的措施才能让交邮融合这一政策真正落到实处、收到实效、得到实惠，是保证这一政策执行效果的关键所在。



图 5 綦江区“四好农村路”

4.破局：多措并举，“客货同网”解难题

“千磨万击还坚劲，任尔东西南北风。”面对龙泉村在开展试点工作中的难点痛点，綦江区区委、区政府并没有让该项工作停在原地，而是通过立足綦江实际，引入多方参与，寻求村民满意，健全政策体系，助力龙泉村在农村物流建设上闯新路、开新局。

4.1 建章又立制，行动起来有依据

2018年的《重庆市政府工作报告》中首次提出“促进交通要素合理流动、优化配送服务体系建设”。2020年以后，重庆市交通物流的发展正式涉及到广阔的农村之中，为全面实施乡村振兴战略和推进农业农村现代化提供基础性支撑。2020年10月，重庆市人民政府办公厅在《关于印发支持邮政快递业服务经济高质量发展若干意见的通知》中指出，鼓励农村客运、邮政、快递等企业开展合作，完善区县、乡镇、村社三级配送体系，推广“村邮站+快递超市+电商服务+便民服务”模式，推动农产品“进城”、工业品“下乡”双向流通。作为重庆市探索交邮融合发展的第一批试点，2020年8月6日，綦江区交通运输局发布了《深化交通运输与邮政快递融合推进农村物流高质量发展工作实施方案》，提出通过利用街镇公交、班线客车和农村客运班线等运力资源开展邮件带运，合理高效运用客运资源，做好农村寄递物流体系建设，助力乡村振兴。该方案还提出成立领导小组，明确区道路运输事务中心、市邮政管理局六分局、邮政集团綦江分公司、渝运集团綦江公司的职责分工，加强协调配合，整合区域运力，解决方案实施全过程中可能遇到的主体不明、监管缺位、运输安全等系列营运问题。

綦江区邮政负责人陈主任说道：“现在大力实施的交邮融合工程不仅将交邮融合发展资金纳入区公共财政预算体系，还制定奖补政策，将考核结果与补贴资金进行挂钩。同时，实施政府兜底购买农村客运保险，通过保险企业共同加强安全监测，提升无事故奖励等激励手段，提高农村客运的安全性。更是出台对信用等级较高的物流、邮政快递、客货运输企业给予重点扶持的政策，有效解决了企业进村前期成本高、资金压力大的困难。”与此同时，綦江区探索建设交邮融合试点线路，建设试点区、镇、村三级配送体系。在这一政策背景和发展形势下，龙泉村凭借前期在新线路新模式即“客货同网”应用方面的先行积累，成功入选綦江区交邮融合试点线路建设的时机。

4.2 调研又论证，区情区况要重视

政策设计的完善对推进交邮融合落地还远远不够，以郭扶镇龙泉村为代表，整个綦江区都是山地为主的农村地区，因为网络营运、公路运输、快递网点设置等方面的条件限制，快递不“快”，甚至没有快递点，一直是邮政行业发展的瓶颈，给村民的生活带来了极大的不便。因此，綦江区交通运输局和邮政局在全区范围内开展了大量的走访、

调研、论证，力求找到最适合本区发展的交邮融合新模式。

通过调研发现，近年来，綦江区积极实施“四好公路”工程建设，先后实施农村公路工程 3632 公里，其中县乡道升级改造 262 公里，硬化里程达 4300 公里，通达工程 850 公里、通畅工程 2520 公里，全区农村公路总里程达 5145 公里，截至 2021 年 8 月，綦江区农村公路乡村道里程达 4991 公里，全区 21 个街镇 302 个行政村通畅率达 100%，行政村通客率达 100%，2558 个村民小组的公交通达率和通畅率均达到 100%。此外，綦江区共开行 112 条农村客运线路，投入农村客运车辆 237 辆，符合条件的行政村通客车率达到 90%以上。綦江已经形成“外联内通、畅镇达组、客车到村”的交通运输网络，为交邮融合奠定了良好的交通运输基础。

表 2 綦江区公路客运站

站场级别	站场名称	所在地点
一级客运站	綦江客运中心	城区
二级客运站	綦江客运站	城区
四级客运站	打通客运站	打通
四级客运站	永新客运站	永新
四级客运站	郭扶客运站	郭扶
四级客运站	中峰客运站	中峰
简易站	石角客运站	石角
简易站	新盛客运站	新盛

为了改变“路有了，但是邮递依然不畅通”的不利状况，綦江区以“四好农村路”为抓手，为加快农村物流三级服务体系融合发展示范创建，进一步明确总体思想，细化工作任务，确定工作目标，安排专人对各项工作跟踪落实，对存在的问题研究解决，切实推进綦江区农村物流三级服务体系融合高质量发展。同时，积极促成綦江区道路运输事务中心、中邮綦江分公司、綦江公司等力量的通力协作，保证“以客带货”模式持续健康运行，构建交邮合作发展农村物流的良好环境，加快推进客货同网模式的健康发展。



图 6 綦江区政协副主席刘益文到区交通局开展专题调研

对此，綦江区交通局党委委员黄凯表示：“我们着眼内部畅通，构建快捷互联干线公路网；着眼乡村振兴，构建覆盖广泛的四好农村公路网；持续织密织牢交通运输基础设施一张网，完善区、镇、村三级物流体系，有力推进交通与邮政融合发展，助力‘快递进村’‘农货出山’。”政府部门的协调动员极大地帮助了以龙泉村为代表的村落充分发挥城乡公交优势，利用公交村村通的有利条件，让快递搭上交邮融合的“顺风车”。

4.3 试点又创新，村民满意是根本

任何一项政府工作的开展，归根结底都是为了人民群众的幸福。龙泉村试点工作的开展，无论过程如何曲折，其出发点和落脚点也只能是为了让村民能够生活得更便捷、更幸福。



图 7 郭扶镇公交投入运营

綦江区龙泉村地处偏僻，以往村民收寄快递需要去山下的村镇，每次来回 10 多公里，非常不方便。为解决农村物流“最后一公里”的难题，助力共同富裕，在綦江区交通局支持下，渝运綦江公司与中邮綦江分公司合作，积极创新，开通交邮融合线路，采

取“以客带货”的农村物流发展新模式，以郭扶镇综合运输服务站作为物流快件作业场所，通过街镇公交或班线客车等运力资源开展邮件带运，深化交邮融合发展，在降低农村物流成本、扩宽农村物流渠道的同时，实现企业降本增效，真正做到资产盘活、资源整合，有力解决了农产品上行“最先一公里”和工业品下行“最后一公里”的问题。

龙泉村通过街镇公交或班线客车等运力资源开展邮件带运，平均每月输送快递到龙泉村 6000 余件，农产品进城 300 余件，“货畅其行”让群众在家门口增收致富。截至 2022 年 12 月，綦江建制村直接通邮率达 100%，快递服务进村覆盖率达 100%。交邮融合政策实行以来，綦江区加强与邮政管理、商务、供销和农业农村等多部门对接，主动整合资源、争取政策，让企业之间共配共享，实现集约化发展。并加快构建畅通便捷、经济高效、便民利民的区、镇、村三级农村客运邮政物流体系，充分利用街镇公交、农村客运班线网络和客运站资源，在确保客车行车安全前提下，积极开展客车带货业务，有效解决乡村快递运营成本高、快递不进村等问题。



图 8 邮政公司郭扶综合服务站

在郭扶镇到龙泉村的公交车上，作为渝运綦江公司的一名公交车驾驶员，李师傅会专门辟出“快递专座”，每天固定时间从郭扶综合服务站收取快递送到村里的村级综合服务点，村民可直接到村级综合服务点领取；村民如果需要寄件，也可以送到村级综合服务点，再由公交车送到山下的网点集中运输，实现小件快递进出农村、农产品进城市的双向便捷运输。交邮融合是一项利民惠民的好事，不仅为村民们带来了便利，也让农村客运驾驶员的收入更加可观。配送包裹采取计件工资制度，在一定程度上解决了熟人社会特性引发的利益分配问题。“我每天能送二三十件包裹，送包裹和报刊都是额外收入，再加上我每天跑客运的收入，一个月算下来也能挣七八千块钱。”驾驶员李师傅笑着说道。“车来了，儿子在外地邮寄的包裹到了，在家门口收快递就是方便。”说起快递进村，居住在綦江区龙泉村的李奶奶深有感触，过去收寄快递邮件要专程跑到 12 公里

以外的镇上，自从开通了便民小客车，在村上的邮快驿站就可以收寄快递。



图 9 龙泉村乡村“货的”

“往年村里的土特产，像冬笋、土鸡啊，要自己送到镇上快递寄出去，现在方便啦，公交司机直接到村里收，马上就能送出去，客户拿到货的时候也新鲜，销量也增加了。”张女士是龙泉村一家民宿的老板娘，她表示，这条服务专线的开通，解了龙泉村村民的燃眉之急。交邮融合的发展不仅方便了龙泉村民，也带动了当地经济发展，更助推了行政管理的高效化、精细化和人性化，在老百姓中赢得了广泛的认可，纷纷为交邮融合的推广和发展点赞。

4.4 借力又助力，多方合力出实绩

龙泉村试点工作的顺利开展不单单是政府履职的产物，而是村民、企业、村组织等多方共同努力的结果。作为綦江交邮融合的骨干支撑力量，渝运綦江公司和中邮綦江分公司等企业在当地政府的牵线搭桥下，以全新的面貌融入綦江的“四肢百骸”，支撑起一个贯通区、镇、村的运输站点体系，焕发出强大的生机活力。在这个体系下，建设城乡物流配送中心、二级车站、一级客运中心与公交首末站，使之共同承接着从重庆市及市外通往綦江的货运运输业务，吸纳区内物流快递企业集中经营；利用乡镇客运站打造农村客运、农村物流、邮政、电商、便民服务等为一体的综合运输服务站；在各个建制行政村设立村级综合服务点，通过乡村“货的”完成村级综合服务点至客户手中的物流运输，支撑农村地区经济发展。这不仅是龙泉村交邮融合线路的试营尝试，也是充分发挥城乡公交优势，利用公交村村通的有利条件，通过公交快递的形式带动邮件、快件进村入户，让农村群众享受交通运输和邮政快递业发展成果的必要手段。



图 10 “交邮融合”专线公交

随着客货同网模式的快速发展，区域电商平台“红蚂蚁商城”“菜坝网”“大美綦江商城”与八谷公司、共午商贸公司等纷纷入驻龙泉村，在极大方便居民的同时，也解决了农产品进城和大件货物运输问题，促进了物流与电商协同发展，助力了城乡物资的双向流动，为农村经济发展增添了新的可能，注入了新的活力。



图 11 龙泉村电商服务站

2022 年，綦江全年新增货运企业 120 户，新增车辆 4412 辆，现有货运企业 579 户，货运车辆近 4 万辆；公路货运周转量 1161983.5 万吨/公里，同比增长 5%；完成综合运量 10297.16 万吨，同比增长 22.64%，综合周转量 1165222.31 万吨/公里，同比增长 4.95%，行业整体规模居全重庆市前列。重庆隆泉人家生态农业旅游开发有限公司经理杨玉能介绍：“我们龙泉村是旅游度假村，这里办民宿、开农家乐、做特产买卖的多，快递收寄量大并且急，但配套设施跟不上，大家有时只能干着急。”而交邮融合政策的实施，解决了公司面临的物流难题。如今，龙泉村交邮融合综合服务站就在公司附近，公司的产品放在客运班车上就能快速进城，物流更为便捷。杨玉能说：“我们只要把货拉过去，班车很快就拉走了，可以保证产品到达客户手里的时效性。”

不仅如此，通过龙泉村交邮融合综合服务站，村民还可以将自己种的农产品，通过

电商销售出去。外地顾客也可以通过网上下单购买这里的农特产品，服务站工作人员负责邮寄。交邮融合的实施，快递及网络平台的入驻，补上了快递业基础设施存在的短板，提升了偏远农村地区快递服务能力，有利于降低工业品下乡、农产品进城的运输成本，缩短了农村物流中转时间，提高了效率，提升了农村电商消费的服务品质和消费体验、促进农村产业振兴，帮助村民致富。



图 12 綦江营运车辆托管监控中心

为了多方位保障客货安全，2022年7月，所有交邮融合运营车辆实施客货分离制度，设立特殊货物专区。同月，綦江区交通局在龙泉村高海拔公路试点安装智能诱导与事故探测报警联动系统。綦江区营运车辆托管监控中心正式上线运行。创新使用“大数据+货运+集中办公”营运监管技术，通过数字化、智能化、自动化的安全监控方式，对交邮融合运营车辆进行实时监控。在綦江区有260辆出租车、407辆客运车辆、226辆危货运输车辆全部安装了高速率、低延时智能视频监控设备。货运车辆卫星定位装置接入率100%，完成全区380辆“两客一危”车辆4G智能视频监控系统安装。



图 13 智能安全警示系统

交邮融合政策出台后，陈寅娟作为被选派到龙泉村的驻村第一书记，敏锐地意识到村集体经济的发展机会，她带领村支两委成员沉下身子、走家串户，通过院坝会、座谈会等多种形式了解村支两委、党员队伍、基础设施、产业结构等一系列情况。一方面她

利用自己牵头成立的村集体公司——隆泉人家生态旅游开发有限公司，承接村电商服务站的运营，并利用打造的属于村集体的公共品牌“龙泉仁家”，依托“互联网+”，作为交邮融合线上支撑渠道。另一方面积极向镇、区两级争取政策支持，在修桥铺路等基础设施上下功夫。2021年，龙泉村最终在郭扶镇镇政府的牵线搭桥下入选綦江区交邮融合试点村。



图 14 即将外运的农产品

“村电商服务站会优先收购贫困户的农产品，线下通过联系帮扶部门和对接区内各大超市进行销售，线上则主要上架‘红蚂蚁商城’‘菜坝网’等本土的电商平台。而‘客货同网’的交邮融合方式无疑提高了运输效率，统筹解决了乡村群众幸福出行、寄递服务、物流配送等‘最后一公里’问题。”陈寅娟笑着介绍说。经过一年多的发展，截至目前，龙泉村交邮融合服务站累计经营性收入高达50万余元，村集体公司盈利5万余元。交邮融合在方便村民的同时，也壮大了农村集体经济，带领着农民增收致富。

綦江区以深化“四好农村路”建设为载体，整合了交通、邮政、快递、电商等各类资源，通过构建“区为枢纽、镇为节点、村为末端”格局，分层级、广覆盖的农村快递物流体系，搭建了“交邮融合+”的总体发展框架。龙泉村结合本村农旅资源丰富的优势，以支部为主体，实施“支部+农户”计划，让广大农户亲身参与交邮融合这个大系统，有效促进了农村商务资源的往来。此外，龙泉村定期开展民意调查，及时收集反馈意见，动态调成符合本村实际的村规民约，形成民意监督与政策发展的良性互动。

5.新局：一通百通，物流畅通“产业兴”

坐落于綦江区郭扶镇西南部的龙泉村，一条条平坦宽敞的水泥路，一幢幢错落有致、红墙黛瓦的农房，一张张幸福的笑颜尽情洋溢……群众的日子一天天红红火火。在这里，自綦江正式运营“客货同网”模式以来，村民的生活正在发生着翻天覆地的变化。



图 15 龙泉村鸟瞰图

5.1 农村电商新发展，智慧物流在路上

綦江区郭扶镇龙泉村依托“客货同网”模式，充分发展电子商务，大幅降低物流成本，助推产业规模化发展，使农民的钱包也变得鼓起来了。与此同时，龙泉村紧跟乡村振兴战略，在全村创建示范电子商务服务站，推动龙泉村产业迅速发展，助力特色农产品优势产业转型升级，增量提质增收。龙泉僚鸭、龙泉土鸡、草萸萝卜、太婆萝卜、高坪莲藕等多种特色农产品已打通网络销售渠道，种养产业不断发展壮大。2022 年全年龙泉村网上交易额破 50 万元，同比上涨 37%，直接和间接带动村民就业 600 多人，极大地带动农民增收和促进在外青年回乡创业。

现在龙泉村越来越多的村民选择通过直播、网上开店的方式售卖农产品，农产品不仅能出村售卖，还能走出綦江、走向全国。李有田看到村里的新变化，笑呵呵说到：“现在自家的农产品也不愁卖了，每天通过直播都有好多人下单，一个月的收入非常可观！并且我也能在家照顾老人孩子，不用再出门打工了撒。”未来，重庆市将持续进行高效的技术赋能，提升整体配送效率与服务质量，保障全市农村地区物流各环节安全，为更多像“龙泉村”这样的电商村做好物流保障。



图 16 “主播陪你过大年”农货直播间

5.2 美好生活齐分享，农村未来更美好

龙泉村变“绿水青山”为“金山银山”，将本地的自然资源优势转化为产业优势，大力发展乡村旅游和休闲农业。2021年实现全村经济总收入7400万元，其中乡村旅游收入990万元，农村居民人均可支配收入达15100元。随着綦江区郭扶镇综合运输服务站、龙泉村综合服务点的正式运营，李有田说到：“现在村里留下的都是50以上岁数的人，现在客运、货运方便以后，公交线路变多了，出行比以前方便多了。”龙泉村的村民也再也不用自己扛着大包小包的东西跑到12公里外的镇上邮寄了。为了解龙泉村村民的对“客货同网”的真实意见，小组成员通过走访得知，龙泉村绝大部分村民对现在的交邮融合物流模式非常满意，这也令全区对全面推进交邮融合发展，推广“客货同网”模式有了更足的底气，对提升农村群众的生活品质有了更大的干劲，对向其他地区提供可复制、可推广、可借鉴经验有了更足的信心。

2022年10月，交通运输部办公厅、国家邮政局办公室公布第三批农村物流服务品牌，重庆市巫山县“农村物流+客货兼运”位列其中，在借鉴綦江区“客货同网”成功经验之上，重庆市巫山县结合自身情况自主创新，以“整合市场、盘活资源”的方式，构建“一心、三线”的县、乡、村三级物流共同配送体系，打造“农村物流+客运兼容”服务品牌。重庆市将继续以开展农村物流三级服务体系融合发展示范创建工作为重点，积极指导九龙坡区、梁平区、綦江区、巫溪县、奉节县、垫江县、永川区、巫山县、万州区、城口县、云阳县、开州区不断完善县、乡、村三级节点服务网络，积极创建农村物流三级服务体系融合发展示范区县，提高农村物流网络覆盖率，提升整体服务水平与现代化信息技术，争创更多的农村物流服务品牌，为服务乡村振兴提供有力支撑。

结束语

龙泉村的交邮融合项目从前期的调研设计、中期的规划建设到后期的系统升级，其中无不喻示着“项目进村”的难点与痛点。效益低、客源少、路途远等都是制约着农村物流高质量发展的限制因素，也是众多企业主体不愿意“进场”的原因所在。龙泉村作为綦江区第一条交邮融合运营线路的受益方，其主要做法有效利用了农村客运站的闲置资源，降低了物流中转时间和邮递配送成本，实现了客、货互补发展的典范并成功创立了“客货同网”发展模式。但对于发挥案例实践效用、增强乡村治理效能而言，只详悉龙泉村交邮融合发展的“前世今生”还远不足够。龙泉村开展交邮融合发展的背后逻辑为何？其中哪些因素居于主导地位？遇到了怎样的瓶颈和症结等。对上述问题的回答将是后续案例分析的重点讨论内容。

案例正文字数：14654字

附录一：访谈提纲

访谈对象：龙泉村村民

1. 请问您的年纪多大？在龙泉村居住了多久呢？
2. 您平时多久会去一次镇里或区里？主要采取的交通方式？
3. 您平时会网络购物吗？
 - 3.1 是，你觉得方便吗？
 - 3.2 否，请问是什么原因？
4. 您觉得从村里去镇上方便吗？
5. 在建设交邮融合试点中，主要是哪些办事人员与你们进行沟通、落实？村干部、乡镇干部是否有通过开座谈会之类的办法了解大家意见？
6. 在建设交邮融合试点中，您愿意经常参加座谈会之类的民意表达活动，或者其他需要您付出时间和精力的活动吗？
7. 交邮融合线路开始运营后，您是否乘坐或使用过？体验如何？
8. 您对政府的办事人员感觉如何？您认为他们办事效率和态度如何？
9. 您对龙泉村现在的客运、邮政服务满意吗？有些什么建议呢？

访谈对象：乡镇干部

1. 请问龙泉村的交邮融合建设主要有哪些部门和人员参与，可以详细介绍一下相关的制度安排、具体负责工作(责任和权力)吗？如何对相关人员和部门进行考核和评价？有哪些激励和保障？
2. 您觉得的交邮融合示范点的建设中部门和人员配置上合理吗？若不合理，请问存在什么样的问题呢？
3. 在交邮融合建设过程中，您方都遇到了哪些阻碍？您认为原因是？
4. 您是如何解决以上问题的？
5. 请问你认为龙泉村的交邮融合工作可以划分成几个阶段呢？为什么这样划分？每个阶段的催动因素是什么呢？
6. 请问您在工作开展中遇到的主要难题有哪些？为什么难以攻克？

7.在您看来，交邮融合线路投入运营后对村民、政府部门、社会等产生的作用和影响有哪些？

8.此次交邮融合实践中，您收获的最大经验是什么？

9.关于龙泉村未来的治理方向，您有哪些建议？

附录二：调查问卷

尊敬的村民朋友：

您好！为进一步了解龙泉村交邮融合建设的过程细节，农村物流高质量发展的有效模式和实现机制，特发此调查问卷。本次问卷均为匿名，有关私人信息将绝对保密。非常感谢您的大力支持与配合！

1.您的性别 [单选题] *

男 女

2.您的年龄 [单选题] *

20岁及以下 21-30岁 31-40岁 41-50岁 51-60岁
61-70岁 71-80岁 81岁及以上

3.您的受教育程度 [单选题] *

初中及以下 高中/中专/技校 大专 本科及以上

4.您在龙泉村的居住时间是？ [单选题] *

不到1年 1-5年 6-10年 11-20年 20年以上

5.您目前的职业： [单选题] *

学生 个体经营 务农 行政/后勤人员 文职/办事人员 客服人员
专业人士(如会计师、律师、建筑师、医护人员、记者等)
其他 (请填写) _____

6.您在龙泉村的居住情况 [单选题] *

独居 单身和父母居住 夫妻二人居住 夫妻和父母同住
夫妻携子女 三代及以上同住

7.您平时去镇、区的频率大约是： [单选题] *

每天都去 一周三次 一周一次 很少去

8.您平时网购的次数大约是： [单选题] *

经常 偶尔 很少 几乎不

9.您认为村里的物流水平： [多选题] *

非常方便 比较方便 一般方便 不方便 非常不便

10.您认为在龙泉村的交邮融合实践过程中存在哪些问题? [多选题] *

- 征求村民意见不够 施工周期长, 影响村民生活
- 收费过高, 并没多大改善 班次太少, 出行不方便
- 其他 (请填写) _____

11.您对龙泉村交邮融合实践的总体评价是 [量表题] *

(很不满意) 1 2 3 4 5 (非常满意)

12.您是否了解交邮融合相关政策? [量表题] *

(没听说过) 1 2 3 4 5 (非常了解)

13.您是否支持村里的交邮融合工作? [量表题] *

(很不支持) 1 2 3 4 5 (非常支持)

14.对于提升龙泉村的物流体系建设, 您还有哪些建议? [填空题] *

(二) 案例分析报告

从“下乡”到“进村”：“交邮融合”何以破解农村物流 “最后一公里”难题——基于重庆市綦江区创建农村物流服务品牌 的实践探索

一、理论基础

1.多源流理论模型及其適切性

多源流理论模型是美国学者金登（John Kingdon）将垃圾桶模型运用于美国联邦政府研究中所提出的，通过非理性主义视角说明政策问题是如何引起政策科学家的注意进入到政策议程，并构建了影响政策过程的问题源流、政策源流与政治源流^{[1]P20}。问题源流是指存在的各类社会问题要素以及问题的形式；政策源流是指涉及政策问题的提案、设计与政策方案的产生；政治源流是指影响政策议程的各类政策活动。三种源流之间独立运行，只有当政策之窗开启时三源流才能实现耦合，形成政策合力作用于政策问题，促使政策方案的出台或政策变迁的产生。多源流理论被视为政策领域的经典分析模型，其重要价值在于解释了政策议程产生的实质，揭示了政策过程“黑箱”的背后肇因。需要指出的是，中国共产党代表着我国最广大人民群众的根本利益，极大地影响社会利益的实现和国民情绪的产生，决定着政策议程的开启与结束。故而政治源流在我国居于领导地位，且由于我国特有的党政体制，三大源流之间并非彼此独立，而是相互影响、贯通的共聚关系。

多源流理论被广泛应用于政策研究领域^[2]，且越来越多的案例研究证实该理论不受时间、空间、地点的限制，可以灵活应用于所有政策领域^[3]。多源流理论在分析交邮融合的政策议程设置时体现出高度契合的理论適切性：一方面，多源流理论的关键性价值在于将纷繁复杂的政策议程过程划分为问题源流、政策源流、政治源流，而这三条源流也正是龙泉村开展交邮融合的核心要素。破解农村物流的发展难题是交邮融合的要务所在，国家政策的谋划与设计是交邮融合发展的政策保障，增强农村群众的生活品质则是交邮融合政策的出发点与落脚点。另一方面，三农问题历来都是党和国家工作的基石和重心，也是现代化建设的短板和瓶颈所在。作为多源流理论视阈下的政策参与者，农村群众、社会组织、大众媒体、专家学者和政府部门等对农村物流建设的持续关注可以为探讨龙泉村交邮融合发展的政策变迁动力在提升乡村治理效能方面的作用效率提供崭新思路。

2.整体性治理理论及其適切性

整体性治理理论（holistic governance theory）的主旨是立足于整体主义思维范式^[4]，强调以信息技术为主要治理手段，以沟通协作为主要治理方式，以公民需求为治理价值，通过在跨专业、跨领域、跨层级的组织中搭建制度和体系，将公共治理所涉及的碎片化事务相关的各类公私部门进行整体性协调，促进公共利益的实现，提高公共管理的效率和效能。整体性治理需要相关利益主体通过良性互动而建立起富有责任感的信任关系，

继而凭借信息技术的便捷化、透明化、整合化特质实现共同业务的合作共享，其中关键环节在于建立健全制度规范来促进组织内部各要素的调配与整合。整体性治理的主要特征为：一是力求公共利益最大化，在满足公民需求的前提下实现治理目标；二是通过强化制度设计消弭参与多方之间的分歧，主张以协商的方式求同存异；三是基于整合视角将传统的公共管理手段与新兴的公共治理方式有机融合，并赋予自由、平等价值理念的新内涵。

整体性治理强调以“问题解决”为导向^[5]，该理论与本案例的适用性在于：一方面，整体性治理是专注多元主体、跨越边界的共同治理，其行动指向为构建公共利益的实现框架。龙泉村的交邮融合发展实践正是公共利益实现的有益尝试。另一方面，以家庭为单位的村民自主发展环境下，不管制度实施、资源配置，还是管理方法等，乡村的治理活动都有不同程度的碎片化特点。作为治理理论的创新范式，整体性治理在解决乡村治理中的碎片化问题时承担着重要且关键的功能作用。

3.本案例的分析框架

本案例的分析框架由多源流理论和整体性治理理论组成，从政策过程和治理效能提升两方面解释龙泉村交邮融合发展的复杂过程。

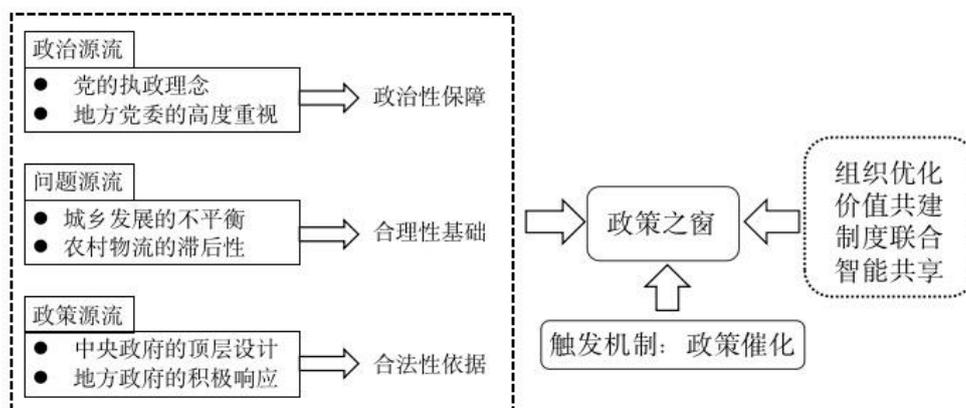


图 1 本案例的分析框架

农村物流是连接社会生产和消费、农村和城市、第一产业和二三产业的桥梁,对于解决我国“三农”问题、缩小城乡经济差距具有重要的现实意义。龙泉村在摸索和探求交邮融合新模式的过程错综复杂,本文主要从政策议程的设置和治理要素的嵌入加以探析。就政策议程而言,党的执政理念和地方党委的高度重视为政策出台提供了政治环境保障;城乡发展的不平衡和农村物流的滞后性为社会问题进入政策议程提供了合理性基础;中央政府的顶层设计和地方政府的积极响应为后续政策落地提供了合法性依据。而标志性事件或政策则促进三大源流更加成熟,推动政策之窗开启,使得三大源流得以汇

聚，形成政策合力。就治理要素而言，通过主体优化、价值共建、制度联合和智能共享等四方面的整合可以丰富整体性治理对基层治理的解释限度，揭示农村物流服务发展对增强乡村治理效能的背后逻辑与内在机理，进而探讨农村地区交通运输与邮政服务融合发展的未来路向。

二、政策缘起：“交邮融合”政策的多源流分析

多源流理论模型是对政策议程设置的重要阐释，可以解释新兴的社会问题是如何演变为政策议题并推动政策方案的出台。綦江区龙泉村推进交通运输与邮政服务融合发展的创新实践不仅是农村物流发展的革新，更是推进农业农村现代化发展的有益尝试。通过对整个事件脉络的三大源流及政策之窗加以分析，可以进一步透视交邮融合相关政策的逻辑机理。

1.政治源流：交邮融合政策议程何以显著

政治源流在我国的政策情景中起着不可或缺的决定性作用。“政治源流由国民情绪、利益集团的竞争、选举结果、执政党的理念或者意识形态的分布以及政府变化等因素组成。”^[1]交邮融合发展是从中央顶层设计到基层付诸执行的行动过程，其中党的执政理念和地方党委的高度重视构成该政策议程的政治源流。

(1) 党的执政理念

“立党为公、执政为民”是中国共产党的执政理念，深刻体现为党对“三农”问题的极端重视。农村物流的发展直接影响着农民群众的生活水平和乡村治理现代化的实现。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视农村物流发展，乡村要振兴，物流是关键。2023年2月13日，《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中指出，深入实施“数商兴农”和“互联网+”农产品出村进城工程。农村物流是服务于农产品生产、农业生产资料供应和农村消费品流通的基石，是农村地区开展生产生活和经济活动的基础前提，是现代物流建设的末端环节。夯实农村物流基础，构建起农业农村生产生活要素高效率快捷流通体系，对于巩固脱贫攻坚成果、助力乡村振兴发展具有重大意义。显而易见，农村物流体系建设正是推进农产品出村进城、工业品出城进村的关键一环。常住人口稀少、房屋坐落分散、山间道路崎岖等都是制约农村物流体系发展限制因素，从增强人民生活品质的角度出发加强农村地区的物流体系建设无疑合乎中国共产党的执政理念。

(2) 地方党委的高度重视。

地方党委对社会问题的关注是影响政策议程的重要因素。重庆市地处中国西南部、长江上游，是集大山区、大库区、大农村于一体的特大型城市，全市幅员面积达 8.24 万平方公里，其中山区丘陵占 98%，农村占 95%。这就意味着，相较于东部沿海城市而言，重庆市最繁难的任务和最大的发展潜力都在农村，必须把农村地区的交通运输与邮递服务放在更加突出的位置抓紧抓实。党的十八大以来，重庆市委、綦江区区委坚持把处理好农村问题当作地方工作的重中之重，将农村地区的物流体系建设视作所有农村问题的基础性项目，把脱贫攻坚工程当作全面建成小康社会的标志性工程来抓。为切实满足农户出行和农货出山的需要，重庆市特召开全市农业农村寄递物流工作推进座谈会，提出要补齐农村寄递物流基础设施短板，加快推动农村山区流通体系建设，健全县乡村三级寄递服务体系，促进农民增收创收，更好地满足农村消费升级和生产生活的需求，助力重庆广阔的农村地区发生历史性变革、取得历史性成就。

2.问题源流：交邮融合何以得到决策者关注

问题源流是政策议程开始的出发点，通常与焦点事件、关键指标和政策的反馈信息相关。社会事件的产生往往会引起公众对特定问题的讨论和关注，这些问题中的一部分会引起政府重视并采取行动，其中重要的考量因素是政策切入的时机和问题本身的敏感程度。龙泉村的交邮融合实践由城乡发展的不平衡和农村物流的滞后性构成问题源流。

(1) 城乡发展的不平衡

城乡差距并不是社会发展的必然结果，而是社会发展的阶段性问题，处理不当会衍生诸如公共服务压力、土地撂荒、粮食安全、农村地区劳动力流失等问题。近年来，我国的城镇化发展取得了举世瞩目的成绩，而与之形成鲜明对比的则是城乡之间的差距进一步扩大，具体表现在城乡教育、消费、就业、医疗卫生、政府公共投入和居民收入等方面。党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。显然，地区之间发展不平衡的现状仍然存在，具体体现在城乡之间、东西部之间和南北方之间，其中城乡差距是社会发 展不平衡的重要内容。得益于独特的区位优势和政策倾斜，重庆市的城镇化率居于全国前列。截至到 2022 年，重庆市常住人口城镇化率达到 70.32%，虽然农业户籍人口占比较少，但农村地区的面积和农民数量仍是庞大，城乡差距依然是重庆高质量发展的“短板”。

(2) 农村物流的滞后性

农村物流难，难就难在“最后一公里”成本太高^[6]。近年来，随着农村电商和网络购物的迅速发展，众多的物流企业开始重视广袤的农村市场，但大多数物流网点的设置只延伸到区县，乡镇的物流网点较少且管理混乱，乡村的物流网点近乎未有，绝大部分

乡村快递都需要村民到乡镇或区县自取，这给村民的生活带来了极大的不便。此外，由于寄递体系的不完善，村民将一些农产品邮递出售也需要大费周章，造成农民出行和农货出村的“两难”境地。物流的畅通成为农村经济发展的关键^[7]。考虑到农村物流发展的落后局面，国家层面开始大力推进农区地区的物流发展并取得了一定成效，但总体而言农村物流体系建设仍有较大的发展空间。重庆市因“山城”而为闻名全国，四周有巫山、武陵山、大巴山和大娄山环绕，农用地面积占土地总面积七成以上。作为大库区、大农村、大山区的综合体，重庆市农村物流建设基础十分薄弱，“货难到、不持续、效益差”的情况广泛存在，县、镇、村三级农村物流体系不完善，镇、村物流网点设施覆盖率较低。

3.政策源流：交邮融合建议目录何以形成

政策源流是社会问题的解决方案。多源流理论视阈下，当突发性公共事件引起社会成员的广泛讨论时，政策活动家们会根据特定的社会问题提出重塑共识、化解压力的政策建议和方案并形成政策源流。当农村地区的物流发展困难被社会成员察觉和确认之后引起了广泛的讨论与关注，包括政府部门、专家学者、行业协会在内的政策共同体基于自身视角提出了各种建议与方案。推进交邮融合，是切实解决好“农产品进城”、“工业品下乡”和“最后一公里”问题，打通城乡双向流通渠道的有效路径^[8]。龙泉村的交邮融合实践是政策执行视角的呈现，由中央政府的顶层设计和地方政府的积极响应构成政策源流。

(1) 中央政府的顶层设计

政策源流的政策产生是渐进式的，此过程是“柔软上升”的^[9]。党的十八大以来，中央政府关于农村物流建设形成了诸多政策文件与重要论述，既包括对镇、村物流网点的建设指导，也从全局谋划智慧物流的布局设置。中央层面由国家发改委最早提出“交通物流融合发展”，以达到有效降低社会物流成本，提升交通物流综合效率效益。而后在乡村振兴战略的开官之年明确指出，“完善贫困地区农村物流配送体系，推动邮政与快递、交通运输企业在农村地区扩展合作范围、合作领域和服务内容”。随后交通运输部、国家邮政局、中国邮政集团等部门相继出台了一些政策文件对农村物流服务品牌、农村客运融合发展模式和交通运输与邮政服务的协同模式做了相应规定。作为农村物流发展的标志性事件，“快递进村”被正式写入2022年的中央一号文件。可以预见，作为传统物流服务向现代物流体系转型的重要依托，积极推进大数据、物联网、云计算等新兴技术与农村物流深度融合是农村地区实现后发赶超必然选择。中央政府的顶层设计是农村物流建设的目标指引和价值取向，各级地方政府再结合自身实际形成可行的政策方案推进农村物流发展是新时期增强农民幸福感的必由之路。

表 1 中央政府相关政策文件

序号	时间	发文部门	文件名称
1	2016-06-22	发改委	《营造良好市场环境推动交通物流融合发展实施方案》
2	2018-05-31	中共中央、国务院	《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》
3	2019-08-12	交通运输部、国家邮政局、 中国邮政集团	《关于深化交通运输与邮政快递融合 推进农村物流高质量发展发展的意见》
4	2019-09-19	交通运输部	《关于深化交邮融合推广农村物流服务品牌的通知》
5	2021-08-20	国务院	《关于加快农村寄递物流体系建设的意见》

(2) 地方政府的积极响应

政策响应不仅是政策再造环节，更是政策意图的具体化过程。从政策周期而言，中央政府负责政策方案的制定与调整，各级地方政府需要将政策方案付诸实践，其中第一步则是通过政策响应回应决策者意图。从国家发改委提出交通与物流融合发展以来，重庆市发改委和交委发布了《重庆市推动交通物流融合发展实施方案》，形成了全市交通物流融合发展的基本蓝图。随后在 2018 年的《重庆市政府工作报告》中明确提出“促进交通要素合理流动、优化配送服务体系建设”。2020 年以后，重庆市交通物流的发展正式涉及到广阔的农村之中，为全面实施乡村振兴战略和推进农业农村现代化提供基础性支撑。2020 年 10 月，重庆市人民政府办公厅在《关于印发支持邮政快递业服务经济高质量发展若干意见的通知》中指出，贯彻落实交通运输部、国家邮政局等部门关于深化交通运输与邮政快递融合、推动农村物流高质量发展的部署要求，鼓励农村客运、邮政、快递等企业开展合作，完善区县、乡镇、村社三级配送体系，推广“村邮站+快递超市+电商服务+便民服务”模式，推动农产品“进城”、工业品“下乡”双向流通。在随后的《关于印发重庆市推进多式联运发展优化调整运输结构工作方案（2021—2025 年）的通知》中再次提出加快推进交邮融合，逐步完善县、乡、村三级物流服务体系。

表 2 重庆市相关政策文件

序号	时间	发文部门	文件名称
1	2016-11-17	重庆市发改委、交通委	《重庆市推动交通物流融合发展实施方案》
2	2020-01-06	重庆市邮政管理局、交通运输局	《关于深化全市交通运输与邮政快递融合推进农村物流高质量发展的通知》
3	2020-04-06	綦江区交通运输局	《深化交通运输与邮政快递融合推进农村物流高质量发展工作实施方案》
4	2020-10-23	重庆市政府	《关于印发支持邮政快递业服务经济高质量发展若干意见的通知》
5	2022-08-19	重庆市政府	《关于印发重庆市推进多式联运发展优化调整运输结构工作方案（2021—2025 年）的通知》
6	2022-10-15	綦江区交通运输局	《农村物流三级服务体系融合发展示范创建方案》

4.三流汇聚：政策之窗开启

当政治源流、问题源流和政策源流发育成熟时，特定的时机和焦点事件的产生便会促进三流汇聚，使农村地区的物流建设上升至政策议程。2020 年 4 月，为贯彻中央政府和重庆市政府相关政策精神，加快构建畅通便捷、经济高效、便民利民的物流服务体系，促进农村地区交通运输与邮政快递、农业、商贸、供销资源整合，推动农村寄递物流降本增效、高质量发展，结合綦江区实际，綦江区交通运输局发布了《深化交通运输与邮政快递融合推进农村物流高质量发展工作实施方案》，预示着綦江农村地区的物流建设即将开始，成为龙泉村交邮融合发展的“政策之窗”标志。政策之窗的开启说明由城乡发展的不平衡和农村物流的滞后性所构成的问题源流受到了足够重视，由党的执政理念和地方党委的高度重视所构成的政治源流得到了大力倡导与推动，为龙泉村的交邮融合探索提供了行动指南，使之成为一场正式的政策行动。

三、执行困境：龙泉村“交邮融合”试点面临的碎片化问题

多源流理论从学理视角解释了龙泉村开展交邮融合工作的背后原因，为进一步分析该政策的执行困境筑牢了扎实基础。当前，已有研究指出，碎片化是目前基层社会治理

中的主要痛点^[10]，农村物流建设亦概莫能外。农村物流体系是推进农业农村现代化的基础性工程，建设过程中所遭遇的碎片化阻力更大。本文所述的碎片化问题是指乡村治理视阈下，龙泉村在推进交邮融合创新发展中由于管理主体、制度设计、平台建设、功能结构等方面存在的不健全、不协调问题所导致的有碍于农村物流高质量发展的问题。

1.治理主体的分散特征

作为乡村治理活动的实际参与者，农村基层党组织和村民委员会直接触及乡村治理成效，但乡村治理作为国家治理的基础，任何参与农村事务中的组织和成员都会影响乡村治理的实际绩效。在龙泉村推进交邮融合示范点建设中，有包括綦江区交通运输局、乡镇政府、企业、农村基层党组织、村民委员会和村民等在内的组织参与其中，但由于各自不同的利益诉求和价值指向，呈现出一定的分散特征。譬如，綦江区交通运输局和乡镇政府作为政策推进者，在缺乏准确激励的前提下通常是保证政策落实为目的，而不关注于政策的实际效益和未来走向；龙泉村交邮融合的运营企业作为经济型组织，主要发挥服务的培训、咨询和指导作用，更多的注重所获利润的高低，缺乏对社会利益的重视；农村基层党组织、村民委员会和村民在促进龙泉村物流建设中是政策效益的实际受益者，对政策实施的社会价值和经济价值偏重不足。就龙泉村的交邮融合实践而言，参与其中的治理主体系统问题明显，如不同主体之间形成一定程度的利益对抗情形，则会呈现出更加明显的碎片化倾向。

2.政策供给的低效反馈

政策供给碎片化是指特定政策场域内针对不同的政策参与者所产生的差异化偏向，即已有的政策设计未能保障执行活动的开展。美国政治学家戴维·伊斯顿 (David Easton) 认为，利益是人们结成政治关系的出发点，是社会成员行动的动因，是一切社会政治组织及其制度的基础^{[11]P43}。制度的安排便可以理解为“管束特定行动和关系的一套行为规则”^{[12]P34}。实践观之，中央政府和重庆市政府对于农村治理的制度安排会直接作用龙泉村的物流建设情况。但这种制度安排落实到执行层面往往需要多部门共同推进，而部门之间在纵向层级和横向职能划分上联动乏力会使得制度安排呈现显著的分裂问题。此外，尽管出台了大量的文件健全中央、重庆的政策体系，对农村物流建设进行了较为明晰的划定，但这也不能改变制度安排的碎片化特点。相反，频繁的政策发布不仅不能说明政策系统完备，反而证实已有政策的不完备、碎片化。在龙泉村推进交邮融合示范点建设中，已有的制度安排不能对参与多方的功能、指责明确界定，容易产生“争抢事权”、“各自为政”的现象。例如，农村物流的基础设施由谁建设？交邮线路由谁运营？运营中的偏差行为由谁监管等等，尤其在政治晋升和经济利益的驱使下，府际、部门之间都会为了展示自身的政策“功劳”而降低合作效率，成为推进农村物流高质量发展的阻碍

因素。

3.服务对象的羸弱处境

服务对象碎片化是指项目资源在整体上匮乏，同时受限于资源自身的流变特性、个体内部和外部环境之间缺乏合作而导致的资源联动不足、持续流失现象。农村治理结构内部包括乡村的价值理念、制度规范、村民活动和物质资源等诸多要素资源，但这些资源难以在系统结构上发挥整体性功效。交邮融合以项目形式嵌入到乡村治理结构中，因其操作灵活、方法多元、目标明确能够迅速整合农村各类资源，但在龙泉村的政策落实中资源状态却呈现出碎片化局面。具体而言，交邮融合的主要服务对象是长期居住在农村地区的人群，而这部分人群大多以失能老人、留守儿童和其他困难群体为主。相较于一般服务对象，他们在知识水平、经济收入和技术能力方面的资源非常有限。拮据的资源状况则更需要整合要素形成合力，但从目前的资源状态来看，仍然处于松散、碎片状态。此外，乡镇政府、社会组织和企业对龙泉村的资源支持都是零散的，且由于各方的协作不佳导致资源更加分散。尤为严峻的是，龙泉村的交邮融合运营线路所产生的资源损耗需要服务对象承担，而这部分群体拥有的资源相对较少，这就意味着相对于政策支持的速度，资源流失的速度更快，导致交邮融合项目陷入困境的可能更大。

4.运营方式的陈规倾向

运营方式碎片化是指一项政策或项目的后续跟进、运营方式单一或分裂，而导致预期效果不济的现象，主要强调运营主体和运营对象之间相互独立、政策分离的状态。项目引进是推进农村高质量发展的必要手段，可以提升农村自治水平和对接外部市场。在龙泉村交邮融合实践中，运营方式碎片化的表现有：一是运营方式单一，未将服务对象进行相应分类。农村物流与城市物流存在较大差别，农村物流的成本更高且服务对象多为弱势群体，在正式运营中更应该向他们倾斜。如农村公交中应该增设残疾人、婴幼儿专座并配置相应的上下车专用设备。如果不对服务对象进行特征分类，那么将会对政策的实际效益产生负面影响。二是以传统的载客方式为主，难以满足村民多样化的乘车需求。互联网技术在农村地区的迅速普及，使得村民的“出村”需求不仅仅是个人出行和快递服务，还有农产品出售的意愿难以实现。通过交邮融合线路将农货卖出去不能只靠运送，还需要设置恰当的仓库和建立起完善的冷冻链体系。随着农村电商和网络购物的兴起，农村物流不只是承担把货送进村的单项功能，更重要的是将农产品运出去，提升农民收入，促进乡村产业振兴发展。

四、策略选择：以“整体性治理”破解“碎片化难题”

综上所述，“碎片化”特征成为龙泉村推进农村物流高质量发展的症结所在，实际上衍射出乡村治理的现实困境：需求偏差与政策运行成本高昂。需求偏差主要体现为农村物流的服务对象多样且大多为弱势群体，需要精准识别、准确分类。政策运行成本高昂主要体现为农村物流体系建设是一项涉及面广、复杂性高的系统工程，需要多部门通力合作加以贯彻，然而由于机构不清、职责模糊等问题而造成资源浪费，增加政策运行成本。对于诸多像龙泉村这样的地区而言，推进交邮融合发展的首要任务是政策落地中的碎片化特征通过功能整合、组织协同、目标优化转换到满足村民需求上，其中需要从组织优化、价值共建、制度联合和智能共享四个方面构建整体性治理体系。

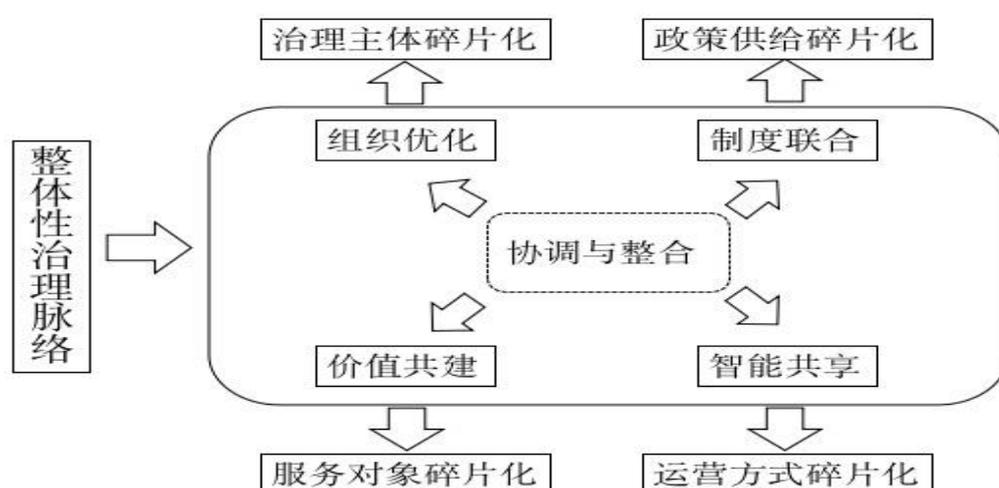


图 2 整体性治理脉络

1.组织优化：提升相关参与部门的协作效能

国家权力通过农村基层党组织嵌入到乡村治理中，且随着一系列利农惠农政策的实施，农村基层党组织发挥着更为明显的职能效用，承担着更为重要的整合功能。在农村地区推进交邮融合建设中，党组织更应该担负协调与引领功能，将政府、企业、村民委员会及村民等主体整合起来，具体而言：一是承担部分政府功能，合理制定规范条约，监督农村物流建设中的违法乱纪行为，避免政策效益损害；二是引导企业参与到交邮融合建设中，使其能够积极参与到农村建设中，为增强农村物流效能提供资金支持和业务指导，扩大资源配置范围。三是带动村民委员会和村民积极参与到乡村服务建设中来，提升村民的获得感和幸福感，这不仅是协调政府、企业参与到农村物流建设的目的，更是提高村民生活品质的必由之路。此外，推进农村物流体系建设还应该重视实施主体的

多样化与专业化。整体性治理视阈下，必须消除“农村物流建设就是政府的事”的狭隘观念，通过完善主体合作的内外部衔接机制，营造多方合作的政策环境，构建专业化、综合性、多层次的整体治理体系。

2.价值共建：注重公共利益实现政策目标

就行为过程而言，价值共建是众多利益相关者之间的最大公约数；就行为目的而言，价值共建是为了实现公共利益的最大化。当政策系统内部沟通成本显著上升时，组织的政策协调会严重影响政策资源的有效配置，促使组织寻求外部交易降低资源的损耗，直到找到各方之间的共同利益所在。价值共建需要在政策系统和乡村治理系统之间进行价值整合，充分意识到两个系统之间利益分化的严重后果，尽管在现实境况中这种分化程度很低，但是在达成共同价值取向的过程中必须要尊重政策主体的差异性，促使乡村治理事务有序推进。农村物流建设的核心任务是提升村民生活品质达到农产品出村、工业品进村的双向流通效果，为此必须摒弃市场化过度竞争和传统管理的集权思维，坚持农村现代化发展理念，树立公平正义、以民为本的公共价值取向，构建起交邮融合运营企业的责任意识与政策利益的相容机制。基于社会利益的最大化和政策目标的实现需要从以下几方面着手：一是政策参与多方应具备高度一致的社会价值理念，围绕着提升居民生活品质而开展行动，破除部门利益或个人利益而产生阻碍政策运行的争端和分歧；二是在政策目标的接洽下引导政策参与多方产生一致的治理行动；三是增强社会利益的约束性功能，使得利益相关者以村民满意度为首要价值理念进行先导塑造。值得注意的是，提倡价值共建并非消除个体取向的差异性，而是在正视差异的前提下以实现政策主体思维和行动的有机结合为目标。

3.制度联合：形成“刚柔兼具”的制度约束

完备的制度规范体系可以促进利益合理分配和资源有效配置，在跨部门、跨层级的复杂政策系统运转时可以有效避免异化现象。整体性治理理论认为，良好的制度体系并不是直接限制、约束行动者的规则或条约，而是充当行动的角色，帮助行为者更好地开展实践。推进农村物流的整体性建设是为了克服乡村治理中的“碎片化”弊病，实现整体大于内部各要素之和的效果，以整体优化部分发展，以部分推动整体前进。无论政府部门还是社会组织、村民个人等都需要置身于农村物流体系的建设之中，通过整体功能的发挥个体效力。农村物流制度体系是采取程序化方式和手段，通过各种正式和非正式指示、规则设计出的制度安排的集合。根据约束方式的强制性程度不同，可以将制度安排分为刚性制度和柔性规范：刚性制度是以国家强制力为后盾，通过明令禁止的方式杜绝错误行为的产生，主要载体有法律、法规、政策等；柔性规范以自我的道德审视为后盾，是一定场域内的文化习染下在组织系统内部产生的习俗惯例、行为准则和思想认知

等。柔性规范是通过个体自律实现自我约束，因此在许多刚性制度未涉及到的空间更能发挥其规范功能。构建“刚柔兼具”的制度体系必须注重发挥刚性制度和柔性规范的互补作用，以此引导参与者形成目标一致的治理行动，进而提高整体制度运行的效能和效率。

4.智能共享：整合信息资源打造共享平台

整体性治理在较大程度上可以依靠数字化模式，基于农村地区网络基础设施建设的完善，农业农村信息化的加快，数字治理模式在乡村得以实现^[13]。伴随着信息时代的快速发展，云计算、大数据、物联网等正在悄然改变人们的生活方式，深刻影响着乡村治理形式。这种形式上的转变不仅仅是技术手段的工具属性，而更突出于“人民主体”的价值属性。构建农村物流运行的智能共享系统，必须强调以民为本、为民服务的价值理念，立足于农村老年人口多、技术操作水平低的实际，着重提升信息平台的舒适度和便捷性。值得注意的是，农村物流共享平台的建设必须要精准识别服务对象的政策需求，摒弃以职能需求为导向的信息共享方式，坚持村民的主体地位，充分释放信息资源的丰富价值。一方面，必须要树立对信息资源的重视意识，通过智能平台的信息交换功能产生共享效益。避免个别群体的阻碍而导致农村物流的信息化发展。另一方面，农村物流信息平台的建设必须要跨越部门主义而导致的“数字鸿沟”，将交通运输、市场监管、农业等多部门的信息集成到同一平台，避免“信息不对称”的产生，形成标准统一的数据采集、储存、开放流程。推进农村物流整体性治理务必要释放信息资源的宏力，只有“使用数据”才能形成“信息优势”，充分发挥数字治理优势，助力农村物流建设高质量发展。

结束语

农村物流高质量发展是一项需要政府引导、社会参与、村民协同、制度保障、技术支撑的复杂性工程。作为农村物流建设的可能路径和创新模式，交通物流与邮政服务融合发展由中央政府谋划设计、地方政府擘画推进。在綦江区龙泉村的交邮融合实践中，无论是制度空缺引起的试点探索“无门”，还是市场小、效益低滋生的企业“退意”，都给政策的落实带来了很大的阻力，其中最大的症结在于治理主体、政策供给、服务对象、运营方式等方面的碎片化问题。故此，本文通过构建多源流理论和整体性治理理论的系统分析框架剖析农村地区交邮融合发展的背后逻辑以及破除碎片化症结的策略何在。一方面，多源流理论模型可以通过非渐进性的视角全方位诠释交邮融合发展的政策演进过程，对于理清政策变迁或调整具有重要意义。另一方面，碎片化正日趋成为乡村治理活

动的显著弊病，整体性治理可以通过组织优化、价值共建、制度联合和智能共享实现碎片化难题的系统整治。

龙泉村的交邮融合实践说明，推进农村物流高质量发展不应该局限于政府职责，更应该形成政府引导、多方协作助力农村建设的有益局面，继而达到“农业品出村”、“工业品进村”的双向流通效果。当然，本文作为探索农村物流建设的愿景尝试，还存在一定的不足：一是本文所构建的分析框架的解释性和科学性还需要进一步研究验证；二是受限于个案研究的特殊性，龙泉村的政策执行经验是否具备普遍性的借鉴推广意义也需要更多实践加以论证。

分析报告字数：13034 字

参考文献:

- [1] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 中国人民大学出版社, 2004.
- [2] Reimut Zohlnhöfer and Nicole Herweg and Friedbert R ü b. Theoretically refining the multiple streams framework:An introduction[J].European Journal of Political Research,2015,54(3):412-418.
- [3] Nicole Herweg and Christian Huß and Reimut Zohlnhöfer. Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework[J]. European Journal of Political Research, 2015, 54(3) : 435-449.
- [4] 竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [5] 胡象明,唐波勇.整体性治理:公共管理的新范式[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010,49(01):11-15.
- [6] 孟锦群.遵义:“交邮融合+”打通农村物流“最后一公里”[J].当代贵州,2021,No.654(36):72.
- [7] 李妍峰,谢关淑,颜页等.基于乡村振兴战略下的农村物流发展研究——以遵义市习水县为例[J].农村经济与科技,2021,32(10):101-103.
- [8] 王桂花,郑贤康.乡村振兴战略下交邮融合推进策略——以安徽省为例[J].经济研究导刊,2022,No.529(35):5-7.
- [9] 伊元甲. 保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》[J]. 公共管理评论, 2006(1):3.
- [10] 段尧清.以数字化转型应对基层治理碎片化[J].国家治理,2020(38):15-18.
- [11] 王浦劬. 政治学基础 [M]. 北京大学出版社, 2006.
- [12] 程恩富, 胡乐明. 新制度主义经济学[M]. 经济日报出版社, 2005.
- [13] 赵早.乡村治理模式转型与数字乡村治理体系构建[J].领导科学,2020(14):45-48.