



“交邮融合”何以成为国家行动？

——基于多源流理论的分析

张贵群 张旭

摘要:作为破解农村物流“最后一公里”难题的创新模式,交通运输与邮政快递融合(交邮融合)对满足农村居民生产生活需要、释放农村消费潜力具有重要意义。基于多源流理论的分析发现,交邮融合的政策演进是问题源流、政治源流、政策源流共同作用的结果,经历了理念形成到制度建设再到国家行动的过程。农村客运的低载客率、农村物流的滞后发展、原有对策的低效表现构成问题源流,党中央对农村工作的重视、国民情绪的变化构成政治源流,专家学者的建议方案、政府部门的积极探索构成政策源流。上述三大源流的汇聚,推动了交邮融合“政策之窗”的开启。交邮融合的政策调整与完善,应聚焦问题源流,运用政治源流,优化政策源流,把握“政策之窗”,进一步释放交邮融合对农村物流高质量发展的基础性支撑作用。

关键词:交邮融合;农村物流;多源流理论;乡村振兴

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0413

收稿日期:2023-11-12

基金项目:本文系重庆市研究生教育“课程思政”示范项目“《公共政策分析》课程思政示范课程建设”(YKCSZ23197)的阶段性成果。

作者简介:张贵群,男,湖南郴州人,管理学博士,重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心中共重庆市委党校分校教授、硕士研究生导师,E-mail: guiqunzhang@163.com;
张旭,男,贵州遵义人,中共重庆市委党校行政管理专业硕士研究生。

党的二十大报告指出,“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^①。近年来,随着网络购物、电子商务、直播卖货等在农村地区的普及推广,掀起了广大群众的消费热潮。线上交易模式成为农产品进城和工业品下乡的重要方式,但农村物流的滞后发展却难以满足“农产品上行、工业品下行”的双向流通需求。数据显示,截至 2022 年 4 月,“邮快合作”已累计覆盖全国 23.9 万个建制村,但 3000 多个抵边自然村中仍有三分之二尚未实现直接通邮^②。可见,农村物流的“最后一公里”难题仍然是制约农产品出村进城、工业品出城下乡的瓶颈问题所在,解决农村物流的“最后一公里”难题已成为促进农村经济社会发展的当务之急。作为农村物流建设的可能路径和创新模式,交通运输与邮政快递融合(交邮融合)开始由中央政府谋划设计、各地政府探索推进。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》,要求推动网络节点共建共享,支持运力资源互用互补,推进融合规范运作,推动多方协作联动^③。作为回应,各级地方政府立足于本地区的

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022 年 10 月 16 日),人民出版社 2022 年版,第 30—31 页。

② 吉蕾蕾《完善农村快递物流体系》,《经济日报》2022 年 4 月 26 日,第 6 版。

③ 《交通运输部、国家邮政局、中国邮政集团公司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》(交运发〔2019〕107 号),中华人民共和国交通运输部网站,2019 年 8 月 19 日发布,2023 年 9 月 10 日访问,https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/ysfws/202006/t20200623_3315964.html。

农村物流实际,相继出台了促进交邮融合发展的政策,创建了众多农村物流服务品牌,形成了一系列卓有成效的促进交邮融合的创新举措,为巩固脱贫攻坚成果、全面实施乡村振兴战略提供了基础性支撑。

由于交邮融合尚处于起步阶段,学界对于交邮融合尚未给予足够的关注,仅有少数学者对相关主题进行了初步的探讨。如钟桂英论述了交邮融合对于实现农村物流质量变革、提升农业发展水平、提高农民生活质量等方面的重要意义^①;田帅辉等构建了交通运输业和邮政业融合发展的 Logistic 模型,分析了在稳定共生条件下两产业间的推动力^②;戴小廷、陈娅楠通过分析农村物流配送发展情况以及交通运输和邮政快递深度融合对农村物流配送的影响,提出了县乡村三级中转的农村物流共同配送模式构想^③;王桂花、郑贤康针对安徽省交邮融合存在的问题,从推动网络节点共建、促进运力资源共享、建立健全工作机制、创新交邮融合服务模式等方面提出了对策建议^④。已有研究着眼于促进农村物流降本增效,对部分地区交邮融合发展的现状和困境展开了分析,提出了相应的对策建议。但这些研究更多地是根据交邮融合的发展物象进行直接分析,缺乏适切的理论基础和分析框架,对交邮融合政策的生成逻辑和学理价值关注较少。交邮融合政策是如何引起决策者的注意并成为自上而下的国家行动?其政策演进逻辑和主要推动因素是什么?为解答上述问题,本文尝试以多源流理论为基础构建交邮融合政策的分析框架,解析交邮融合发展的政策演进,为后续政策的调整与完善提供镜鉴和参考。

一 多源流理论模型:理论阐释及適切性分析

多源流理论模型是美国学者金登(John Kingdon)在科恩的“垃圾桶模型”基础上发展而来,旨在通过非理性主义视角构建影响政策过程的问题源流、政治源流与政策源流,说明政策问题是如何引起政策制定者的注意并进入政策议程环节。该理论认为,政策系统中存在着三条不同的源流,即问题源流、政治源流和政策源流。其中,问题源流是人们对社会公共问题的认知和界定的过程,政治源流是政治系统对客观存在的社会公共问题的立场、态度及其变化过程,政策源流是政策建议产生、讨论、受到重视的过程。三条源流均有各自的运行规则,通常情况下是相互独立的,在特定条件下三者汇合到一起实现耦合时,就会开启“政策之窗”,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^⑤。

多源流理论的理论价值在于打开了政治系统的“黑箱”,对公共政策议程设置提出了新的逻辑解释并重构了互动模型,提供了政策过程参与者的全景分析图。作为对政策议程设置的解释性分析框架,多源流理论被应用于不同领域的政策分析过程。Paul Cairney 和 Michael D. Jones 指出,尽管金登提出的多源流模型是对特定国家在一定时期内的具体领域政策的分析,但其理念是普遍适用的,因为它们已经被证明是足够灵活的,几乎可以应用于所有的政策领域^⑥。运用多源流理论分析交邮融合政策能够更系统地阐释交邮融合成为国家行动的影响因素及运行逻辑,有助于更好地理解 and 把握交邮融合政策演进的动力要素和变迁路径,具有较强的理论适用性。交邮融合政策议程的设置和具体政策的演进是问题源流、政治源流、政策源流共同作用的结果。其中,破解农村物流的发展难题是交邮融合的问题指向,政策共同体的政策主张构成交邮融合的政策来源,党中央坚持农业农村优先发展的方针构成交邮融合的政治考量。上述三条源流的耦合,推动了交邮融合“政策之窗”的开启,进而使交邮融合逐步演化为一场国家行动。

罗伯特·达尔认为,基于特定国家行政环境概括出来的理论,不能不加辨别地应用于其他国家的行政管理实践之中。一个理论是否适用于其他场景,需要对该场景具体分析之后才能作出判断^⑦。多源流理论作

①钟桂英《深化交通运输与邮政快递融合 推进农村物流高质量发展》,《商展经济》2022年第22期,第96页。

②田帅辉、徐瞳、王旭《基于 Logistic 模型的交通运输业与邮政业融合发展研究——以重庆市为例》,《重庆大学学报(社会科学版)》2019年第6期,第14页。

③戴小廷、陈娅楠《交通运输和邮政快递深度融合的农村物流共同配送模式与利益分配模型研究》,《电子科技大学学报(社科版)》2022年第4期,第65页。

④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》,《经济研究导刊》2022年第35期,第5页。

⑤约翰·W·金登《议程、备选方案与公共政策(第二版)》,丁煌、方兴译,中国人民大学出版社2004年版,第19—20页。

⑥Paul Cairney, Michael D. Jones, “Kingdon’s Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?,” *Policy Studies Journal* 44, no.1 (February 2016):38.

⑦Robert A. Dahl, “The Science of Public Administration: Three Problem,” *Public Administration Review* 7, no.1 (Winter 1947):11.

为源于西方的公共政策分析工具,应用于分析中国特有国情下出现的具体问题时,应与我国政治体制、管理体制等特点相结合,才能更为准确、科学地分析中国公共管理过程中的政策问题。特别是中国共产党的全面领导以及党政相互“嵌入”的独特结构^①,决定了在我国的政策情境中,三大源流之间的关系并不像在西方国家那样是相互独立的,而是相互影响、相互作用的关系。

二 交邮融合的政策演进

交邮融合发展需要政府、企业、社会组织 and 农村居民等主体共同参与、相互协作。在政府部门规划引导、企业主体积极响应、社会组织主动接应、农村居民自觉参与的共同作用下,我国交邮融合取得了较大进展,农村物流滞后发展的状况得到了一定程度的改善,全国范围内已初步形成助力交邮融合发展的相应机制。

(一) 交邮融合的理念形成阶段(2012—2015年)

党的十八大以来,网络购物的兴起和普及驱动着快递行业的迅速发展,中央政府的政策文件开始涉及交邮融合发展。与前期政策中的蕴藉、零散论及不同,2014年9月12日,国务院印发了《物流业发展中长期规划(2014—2020年)》,着眼于提升物流企业的规模化、集约化水平,支持快递业整合资源,与民航、铁路、公路等运输行业联动发展^②。该文件引发了关于农村物流发展的讨论,交邮融合发展的蓝图由此从国家层面开始构建。2015年9月18日,《国务院办公厅关于推进线上线下互动加快商贸流通创新发展转型升级的意见》提出,引导电子商务企业与农村邮政、快递、供销、“万村千乡市场工程”、交通运输等既有网络和优势资源对接合作,对农村传统商业网点升级改造,健全县、乡、村三级农村物流服务网络^③。交邮融合发展的构想开始步入到实践阶段,强调通过资源整合加以实现。2015年10月23日,《国务院关于促进快递业发展的若干意见》提出,在交通运输领域稳妥推进公路客运班车代运快件试点和快件甩挂运输方式^④。2015年10月31日,《国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》要求,“加强交通运输、商贸流通、农业、供销、邮政等部门和单位及电商、快递企业对相关农村物流服务网络和设施的共享衔接”^⑤。

这一阶段,推进交通运输、邮政快递行业融合发展的表述开始出现在政策话语体系中,对交邮融合建设进行宏观指导并对交邮融合发展的未来路向进行了初步规划,政策理念逐渐被相关部门所接受,推进交邮融合发展的思路基本形成,但专门探讨交邮融合发展的政策、以交邮融合为主题的文件尚未出现。

(二) 交邮融合的制度建设阶段(2016—2021年)

2016年以来,关于推进交邮融合建设形成了诸多政策文件,既对镇、村物流网点建设进行了指导,也从全局谋划了智慧物流的整体布局。2016年6月10日,《国务院办公厅关于转发国家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的通知》要求,“促进交通与物流融合发展,有效降低社会物流总体成本,进一步提升综合效率效益”^⑥。2016年9月13日,《物流业降本增效专项行动方案(2016—2018年)》明确要求,“推动现代物流与交通运输一体化融合发展,提高综合效率效益和服务水平”^⑦。从国务院统筹推进到具体部门履职落实,交邮融合发展的制度建设和机制构建日益受到相关部门的重视。2019年8月12日,交通运输部、国家邮政局、中国邮政集团联合印发了《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》,对交邮融合建设的网络节点共建共享、运力资源互用互补、标准规范统一、企业融合发展等进行

① 贺东航、孔繁斌《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期,第64页。

② 《国务院关于印发物流业发展中长期规划(2014—2020年)的通知》(国发〔2014〕42号),中华人民共和国中央人民政府网站,2014年10月4日发布,2023年9月10日访问,https://www.gov.cn/govweb/zhengce/content/2014-10/04/content_9120.htm。

③ 《国务院办公厅关于推进线上线下互动加快商贸流通创新发展转型升级的意见》(国办发〔2015〕72号),《中华人民共和国国务院公报》2015年第29号,第24页。

④ 《国务院关于促进快递业发展的若干意见》(国发〔2015〕61号),《中华人民共和国国务院公报》2015年第31号,第17页。

⑤ 《国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》(国办发〔2015〕78号),《中华人民共和国国务院公报》2015年第32号,第119页。

⑥ 《国务院办公厅关于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的通知》(国办发〔2016〕43号),《中华人民共和国国务院公报》2016年第19号,第15页。

⑦ 《国务院办公厅关于转发国家发展改革委物流业降本增效专项行动方案(2016—2018年)的通知》(国办发〔2016〕69号),《中华人民共和国国务院公报》2016年第29号,第19页。

了部署^①。2021年7月29日,《国务院办公厅关于加快农村寄递物流体系建设的意见》提出,“合理配置城乡交通资源,完善农村客运班车代运邮件快件合作机制,宣传推广农村物流服务品牌”^②。

这一阶段,依托农村客运班车的闲置资源寄递邮政货物成为配置城乡交通资源的有效方式日益受到重视。有关交邮融合发展的政策文件日益增多,内容逐渐丰富,政策话语从宏观指导转向具体实践,交邮融合政策步入制度建设阶段。一方面,国家政策的相继出台为交邮融合建设提供了合法性支持。这种合法性不仅局限于法律制度的作用,还包括文化制度、观念制度、社会期待等制度环境对组织行为的影响^③。另一方面,中央层面的政策导向要求交通运输部、国家邮政局、中国邮政集团等政策执行主体作出积极回应,使得交邮融合发展的组织设置、权责关系、资金保障等日渐完善,表现出明显的制度化倾向。

(三)交邮融合的国家行动阶段(2022年至今)

2022年中央一号文件要求实施“快递进村”工程,鼓励发展“多站合一”的乡镇客货邮综合服务站、“一点多能”的村级寄递物流综合服务点,推进县乡村物流共同配送,促进农村客货邮融合发展^④。2022年5月17日,《国务院办公厅关于印发“十四五”现代物流发展规划的通知》提出,“推动交通运输与邮政快递融合发展,加快农村物流服务品牌宣传推广,促进交通、邮政、快递、商贸、供销、电商等农村物流资源融合和集约利用,打造一批公用型物流基础设施,建设村级寄递物流综合服务站,完善站点服务功能”^⑤。2023年中央一号文件提出,“推动农村客货邮融合发展,大力发展共同配送、即时零售等新模式”^⑥。2023年11月29日,国家邮政局等七部门办公厅(室)印发《农村寄递物流体系建设三年行动方案(2023—2025年)》,明确村级寄递物流综合服务站是打通快递下乡进村“最后一公里”和农产品出村进城“最先一公里”的重要依托,鼓励村级寄递物流综合服务站提供邮政、快递、供销社、电商、便民服务、公益服务等综合服务^⑦,其目的在于探索农村物流共同配送模式的可行路径,促进资源共享,优化物流网络。2023年12月23日,交通运输部、工业和信息化部等九部门联合印发《关于加快推进农村客货邮融合发展的指导意见》,对加快推进农村客货邮融合发展提出了具体要求:“打造因地制宜的农村客货邮融合发展形式”,“建设‘一点多能’的农村客货邮融合发展站点”,“推广安全可靠的农村客货邮融合发展装备”,“健全规范有序的农村客货邮融合发展服务体系”,“完善合作共享的农村客货邮融合发展机制”,“构建支撑有力的农村客货邮融合发展保障体系”^⑧。2024年中央一号文件强调“健全县乡村物流配送体系,促进农村客货邮融合发展,大力发展共同配送”^⑨,以推动农村流通高质量发展。

这一阶段,在前期政策的指引下,伴随着城乡交通一体化示范创建工作以及农村物流三级服务体系融合发展示范创建工作的开展,交邮融合作为推动农村物流高质量发展的创新举措取得了积极进展,并逐渐从试点探索走向全面推进。交邮融合发展成为一场自上而下部署落实与自下而上探索反馈相结合的打破农村物流“最后一公里”难题的国家行动。相关政策在实践中不断得以检验并加以优化,在推动交邮融合实践工作的同时,政策体系不断完善,表现为对交邮融合工作更系统的思考和更细致的指导。

①《交通运输部 国家邮政局 中国邮政集团公司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》(交运发〔2019〕107号)中华人民共和国交通运输部网站,2019年8月19日发布,2023年9月10日访问,https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/ysfws/202006/t20200623_3315964.html。

②《国务院办公厅关于加快农村寄递物流体系建设的意见》(国办发〔2021〕29号),《中华人民共和国国务院公报》2021年第25号,第17页。

③周雪光《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版,第74页。

④《中共中央 国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(2022年1月4日),《人民日报》2022年2月23日,第1版。

⑤《国务院办公厅关于印发“十四五”现代物流发展规划的通知》(国办发〔2022〕17号),《中华人民共和国国务院公报》2023年第1号,第55页。

⑥《中共中央 国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(2023年1月2日),《人民日报》2023年2月14日,第1版。

⑦《国家邮政局办公室等七部门办公厅(室)关于印发〈农村寄递物流体系建设三年行动方案(2023—2025年)〉的通知》(国邮办发〔2023〕29号),中华人民共和国国家邮政局网站,2024年1月31日发布,2024年2月10日访问,https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c200026/202401/40cfbd3295ad4f7a9303fe3e108fdeaa.shtml。此为投稿后增补材料,特此说明。

⑧《关于加快推进农村客货邮融合发展的指导意见》(交运发〔2023〕179号),中华人民共和国中央人民政府网站,2023年12月23日发布,2024年2月10日访问,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6924350.htm。此为投稿后增补材料,特此说明。

⑨《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》(2024年1月1日),《人民日报》2024年2月4日,第1版。此为投稿后增补材料,特此说明。

三 交邮融合成为国家行动的多源流分析

多源流理论模型是对政策议程设置的理论阐释,可以有效解释新的政策问题是如何发展为政策议题并推动政策方案出台的过程。我国交邮融合政策经历了理念形成、制度建设、国家行动阶段,其政策演进过程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。通过对问题、政治、政策三大源流及“政策之窗”加以分析,可以进一步透析交邮融合政策的发展逻辑和内在机理。

(一)问题源流:交邮融合问题何以得到决策者关注

问题源流是政策过程的起始环节,大多与社会事件的发生、关键指标的变化、政策信息的反馈相关。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,部分问题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。在多源流模型中,问题识别与界定对于政策议程的设置至关重要,构成政策议程设置的合理性基础。交邮融合政策的问题源流主要由农村客运的低载客率、农村物流的滞后发展和原有对策的低效表现构成。

第一,农村客运的低载客率。得益于中央层面的政策倾斜,我国农村客运取得了长足的发展。目前,全国具备条件的3.1万余个乡镇和54.3万余个建制村全部实现通客车,一个遍布农村、连接城乡、纵横交错的农村客运网络正在逐步形成^①。然而,在农村客运基本网络日渐完善的同时,部分农村客运线路面临逐渐“瘫痪”的窘境。农村客运出行具有时间分散、空间不均、客流错落的特点,营运过程中结构性失衡现象突出:集镇周边线路靠近城镇,路网便捷、客流稳定、效益较好;山村偏远线路远离城镇,路网稀疏、客流分散、效益较差。在影响农村客运发展的诸多因素中,载客率低、营运效益差是导致客运线路难以维系的主要原因,但农村客运的空载、闲置现象是农村社会发展的必然结果。一方面,农村地区大量劳动人口在外务工,留守家里的老弱妇孺出行需求较低,使得农村客运的常规服务群体较少。另一方面,随着家庭收入的显著提高,农村居民拥有的机动车数量增多,加剧了农村客运市场的萎缩。农村客运需求的下降要求客运公司主动适应市场的变化,寻求发展的转型,进而为利用闲置客运资源运载邮政快递提供了基础和条件,使交邮融合成为破解农村物流“最后一公里”难题的可能路径。

第二,农村物流的滞后发展。农村物流作为现代流通体系的重要组成部分,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。近些年来,在国家大力推进物流业发展的背景下,农村物流体系建设取得了长足进步,但物流体系建设城乡发展不平衡不协调的问题仍然较为突出。一方面,农村物流设施网点少。相较于城市完备的物流设施网络,农村物流设施网点建设明显滞后,尤其是村级网点覆盖率低,导致快递下乡后如何进村仍然面临诸多现实困难。另一方面,农村物流配送成本高。由于我国农村地域广阔、物流需求分散,导致农村地区物流配送成本偏高,难以获得规模效应。中国行业研究网数据显示,我国农村物流成本比发达国家高6%左右,在农产品运输损耗方面,肉类、果蔬类的腐损率分别约为12%、18%,均高于发达国家不到10%的农产品腐损率^②。农村物流的滞后发展成为制约农村经济社会发展的重要因素。如何以低成本、高效率的方式破解农村物流“最后一公里”难题,保证农村物流的畅通运转,成为促进农村经济发展、提高农村居民生活质量的当务之急。

第三,原有对策的低效表现。针对农村客运需求萎缩导致客车载客率严重不足以及农村物流滞后发展导致工业品下行和农产品上行困难的问题,有关部门采取了相应措施加以应对,如通过减少乡村客车数量、降低乡村客车发车频次、改用小型客车载客等方式解决因载客率不足所造成的资源浪费问题,但执行效果并不理想。减少乡村客车数量、降低乡村客车发车频次,可以在一定程度上降低客运公司的运营成本,但给农村居民的出行带来了不便;改用小型客车开展乡村客运业务,可以在一定程度上提高车辆的载客率,但购置小型车辆需要新的投入,而且购置小型车辆会进一步加剧原有车辆的闲置问题。在推进农村物流发展方面,尽管交通、邮政等部门出台了一系列政策,采取了一系列措施来畅通农村物流渠道,加快农村物流体系建设,

^①刘志强《补齐农村客运发展短板》,《人民日报》2022年9月20日,第5版。

^②《农村物流发展调研报告 2021年农村物流现状分析及市场主体》,中研网,2021年5月27日发布,2023年9月10日访问,<https://www.chinairm.com/hyzz/20210527/115331849.shtml>。

但由于缺乏有效统筹,尚未形成合力。因此,亟须以系统思维和创新方式实现对现有运力资源及服务网络的有效整合和充分利用,进而破除农村物流“最后一公里”难题,改变农村物流滞后发展的局面。

(二)政治源流:交邮融合的政策议题何以得到重视

政治源流在我国政策情景中发挥着至关重要的作用。政治源流的嵌入可以为社会问题进入政策议程注入强大的政策势能,进而为“政策之窗”的开启提供政治性保障。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。党中央对农村工作的重视和国民情绪的变化构成了该政策议程的政治源流,使交邮融合议题优先受到关注和重视,进而进入政策议程。

第一,党中央对农村工作的重视。执政党的执政理念和价值导向是构成政治源流的核心要素。中国共产党历来高度重视农业农村工作,不同历史时期的农村政策调动了亿万农民的积极性,带领亿万农民走出了一条具有中国特色、符合中国实际的农村发展之路。从2004年到2024年,中央一号文件连续21年聚焦“三农”问题,充分彰显了农村工作的重要地位,也体现出党中央对农村工作的高度重视。交邮融合作为破解农村物流“最后一公里”难题、促进农村物流创新发展的可能路径,有助于促进工业品下乡和农产品进城的双向流动,对改善农村居民生活、助力乡村振兴、促进城乡一体化发展具有重要意义,其政策议程因此得到党中央的优先关注。随着乡村振兴战略的全面推进,交邮融合发展在相关战略部署和政策议程中出现的频率日渐增多,所占的地位日趋重要。

第二,国民情绪的变化。在议行合一的决策情境下,国民情绪成为政治源流中最活跃的元素^①。政策制定者需要针对国民情绪的变化作出回应,将特定社会问题优先纳入政策议程。网络购物的快速发展不仅刺激着农村居民购物消费的需求,也增加了城市居民对农产品的需求,但现有的农村物流条件难以实现农村与城市之间全面的货物流通。一方面,农村物流滞后发展导致农产品难以及时运输,或因运输成本过高影响农民增收,制约着农村产业发展。另一方面,由于农村物流“最后一公里”难题的存在,农村居民线上购买或出售生产生活物品大多只能寄送到乡镇层级,村民需要自行前往寄取,不利于农村居民生活品质的改善,也在一定程度上影响了农业生产活动的开展。农村寄递服务落后作为农村物流的痛点难点问题,日益受到广大农民群众和整个社会的关注,进而产生了改变农村物流落后状况的国民情绪。当今社会高度发达的信息技术为这种国民情绪的表达提供了便利。农民群体和社会公众通过多种渠道和途径表达对农村物流难题的关切,相关问题及诉求得以进入决策者的视野并要求决策者作出回应,从而推动农村物流难题实现从公众议程向政府议程的转变。在这个过程中,作为解决农村物流难题可行方案的交邮融合引发了社会各界的广泛关注,并因自身的合理性与可行性而得到认可和支持。

(三)政策源流:交邮融合的政策建议方案如何形成

政策源流是政策共同体围绕社会公共问题提出的政策建议和解决方案^②。当某一政策问题引起社会成员的广泛讨论时,政府部门和该领域的专家学者会针对相关问题提出重塑共识、化解压力的政策建议和方案形成政策源流。对于交邮融合政策,当农村地区的物流发展难题被社会成员察觉和确认之后引起了广泛的讨论与关注,政府部门、专家学者等政策共同体会以相关问题为导向进行深入调查研究,通过民意咨询、专家论证等方式搜集影响政策问题变化的相关信息,确立恰当的政策切入时机,并形成可供选择的可行性方案。

第一,专家学者的建议方案。作为非官方参与者,专家学者一般不直接介入政策制定,而是凭借其专业优势,以个人知识活动的形式影响政策议程的设置,其主要通过著作、课题、论文、资政报告等方式聚焦政策问题并提出政策意见,为政策制定提供实证依据或理论指导。如钟桂英认为,应通过加强农村物流基础设施建设、加快农村物流网络化进程、创新农村物流运营模式、提升农村物流信息化水平等方式深化交通运输与邮政快递融合,实现农村物流质量变革^③;沈宁宁等指出,为提升交通运输、邮政和仓储业上游度,提升其在产业链中的位置,需加强交通运输、邮政和仓储业与其他行业之间的关联度,不断推动各个产业实现转型和

①魏淑艳、孙峰《“多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例》,《公共管理学报》2016年第2期,第5页。

②卫志民、胡浩《多源流理论视阈下生态补偿机制的政策议程分析——以新安江流域生态补偿机制为例》,《行政管理改革》2020年第5期,第58页。

③钟桂英《深化交通运输与邮政快递融合 推进农村物流高质量发展》,《商展经济》2022年第22期,第96页。

优化^①;周洁等应用层次分析法评价交邮合作模式下的精准扶贫绩效,提出加快交邮合作模式和电商的融合发展,打造交邮合作模式的服务品牌效应^②。尽管目前形成的学术成果尚不丰富,但对于增强社会公众对交邮融合政策的认识具有积极的影响,为凝聚政策共识、解决政策问题提供了可能的政策方案。

第二,政府部门的积极探索。政策源流中政策方案的产生是渐进式的,此过程是“柔软上升”^③的。我国农村物流建设相对滞后,突出表现为发展基础薄弱、配套设施不足、管理水平低下、网络资源分散、物流覆盖覆盖面窄。为解决上述问题,形成农村物流协调发展的推进合力,2015年2月16日,交通运输部、农业部、供销合作总社、邮政局联合印发了《关于协同推进农村物流健康发展 加快服务农业现代化的若干意见》,要求“加强交通运输、农业、供销、邮政快递等农村物流基础设施的规划衔接”^④。在此基础上,国家发展改革委进一步提出了“交通物流融合发展”的命题,明确了交通物流与邮政快递协调发展的清晰构想^⑤。2020年4月9日,国家邮政局发布的《快递进村三年行动方案》提出,到2022年底,县、乡、村快递物流体系逐步建立,城乡之间流通渠道基本畅通,农村综合物流服务供给力度明显加大,符合条件的建制村基本实现“村村通快递”^⑥。农产品进城与工业品下乡日益成为交通运输、邮政服务等部门的重点关注领域,交邮融合的政策思路逐渐清晰,相关工作也在实践探索中逐步推进,为交邮融合发展演进为国家行动奠定了政策基础。

(四)“政策之窗”:三条源流汇聚的政策时机

当问题源流、政治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能够促进三流汇聚,进而打开“政策之窗”,使相关议题上升至政策议程。“政策之窗”的开启促使政策制定者在符合政治限度的情况下,推动有可能解决相关社会问题的备选方案进入决策议程。交邮融合政策的形成与发展正是政策共同体在问题源流、政治源流和政策源流交汇之时有效开启“政策之窗”的过程(见图1)。

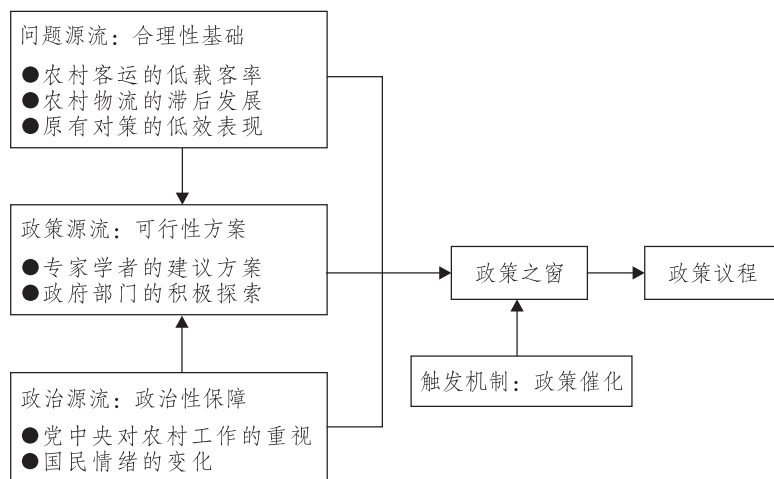


图1 交邮融合政策的多源流分析框架

在问题源流方面,农村物流的滞后发展不仅是制约农村居民生活品质提升的限制因素,也是抑制农村消费潜力、阻碍乡村振兴的不利条件。尽管国家层面提出了推动物流服务节点向农村延伸,但受到农村居住地点分散、配套设施不健全、经济效益不佳等因素的影响,农村物流方面的短板并未得到有效补齐。在政治源流方面,党中央对农村工作的重视要求各级政府积极回应群众诉求,消解农村物流滞后发展对农村居民生产

①沈宁宁、曾杰杰《交通运输、邮政和仓储业的产业地位研究——基于投入产出表》,《物流科技》2022年第11期,第34页。

②周洁、傅海威、张洪玉《“交邮合作”搭建物流平台模式的精准扶贫绩效评价》,《中国商论》2019年第18期,第9页。

③保罗·A·萨巴蒂尔《政策过程理论》,彭宗超等译,生活·读书·新知三联书店2004年版,第113页。

④《交通运输部 农业部 供销合作总社 邮政局关于协同推进农村物流健康发展加快服务农业现代化的若干意见》(交运发〔2015〕25号),《中华人民共和国国务院公报》2015年第16号,第85页。

⑤《国务院办公厅关于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的通知》(国办发〔2016〕43号),《中华人民共和国国务院公报》2016年第19号,第15页。

⑥《国家邮政局发布〈快递进村三年行动方案〉》,中华人民共和国国家邮政局网站,2020年4月9日发布,2023年9月10日访问,https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c100015/c100016/202004/302422550b3d4642a37de6a3c930ea03.shtml。

生活的不利影响,凸显了加强农村物流体系建设的价值正当性和现实必要性,促进了交邮融合发展的政策议程设立。在政策源流方面,在政策共同体的共同推动下,农村物流体系建设逐渐成为巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的重要抓手,并连续多年被写入中央一号文件及《国务院政府工作报告》。作为农村物流体系建设的重要内容,促进交邮融合发展的政策构想和实施方案在农村物流体系建设过程中得以形成并不断完善。在上述三条源流的交互作用下,随着《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》的印发,交邮融合的“政策之窗”被正式开启,并逐渐演化为旨在“加快构建集约高效可持续的农村运输服务体系,更好满足农村居民出行、货运物流、寄递服务需求”的国家行动。

四 结论及建议

作为破解农村物流“最后一公里”难题的创新探索,交邮融合政策的形成并非偶然,其是全面实施乡村振兴战略背景下问题源流、政治源流和政策源流相互影响、相互作用的结果。农村客运的低载客率、农村物流的滞后发展和原有对策的低效表现为交邮融合问题进入政策议程提供了合理性基础;党中央对农村工作的重视、国民情绪的变化为交邮融合政策出台提供了政治性保障;专家学者的建议方案、政府部门的积极探索为交邮融合政策落地提供了可行性方案。特定时机的政策催化促进三大源流更加成熟并得以汇聚,进而推动交邮融合“政策之窗”开启,使交邮融合成为一场自下而上与自上而下相结合的国家行动。交邮融合政策的演进过程并不局限于政策议程的设置,而是包含政策问题确立、政策目标设定、政策方案形成与发展等一系列环节和过程,具有多维层次性和动态复杂性。基于多源流理论分析交邮融合政策的议程设置过程,可以更好地把握交邮融合发展的政策实质,并为后续交邮融合政策的调整与完善提供镜鉴。

其一,聚焦问题源流,找准交邮融合发展的制约因素。当前,国家层面提出了诸多创新举措来推进农村物流建设、解决农村物流“最后一公里”难题。交邮融合发展作为其中的代表性举措,经实践证明是行之有效的。要发挥交邮融合在推进农村物流发展方面的实际效用,关键在于促进物流服务网点向农村末梢延伸,加强农村物流配套设施建设。在设置农村物流服务网点时,不能只关注经济效益,还需要重视公共效益的实现;重点加强农村农产品仓库、冷冻集配中心、物流信息平台等建设,提高农村物流体系的信息化水平。

其二,运用政治源流,突出交邮融合发展的公共导向。交邮融合发展是满足农村居民生产生活需要、释放农村消费潜力的重要举措,是增进民生福祉、促进产业发展的有效路径,推动其有序发展应重点突出公共导向。一是要坚持以人民为中心的发展思想,加强对农村物流体系建设工作的调研,以准确把握农村居民物流需求情况及其变化规律,及时回应现实关切。二是将交邮融合发展置于乡村振兴战略之中,明确其重要地位和现实价值,引发社会公众对交邮融合发展问题的关注,引导多元主体有序参与交邮融合发展。

其三,优化政策源流,健全交邮融合发展的政策体系。作为促进农村物流创新发展的有益尝试,交邮融合的有序推进亟须建立健全相关管理制度和标准规范。一是加快形成统一的交邮融合管理规范。由交管和邮政部门牵头制定交邮融合的具体管理办法,细化规划布局、运输仓储、收寄支付等服务规范,明确搭载物品的数量、种类限制等,打造交邮融合统一标准,规范作业流程,强化安全管理,提升服务质量。二是完善交邮融合的政策体系。交邮融合发展是一个动态过程,针对交邮融合面临的现实障碍,在实践探索中不断完善相关政策。

其四,把握“政策之窗”,推动交邮融合工作落实落细。交邮融合发展涉及中央、地方多层次的要素整合,也涉及交通、农业、邮政等多部门的协同推进,需要准确把握政策时机,因时、因势利导。一是积极主动融入国家战略。当前,全面实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化、构建现代物流体系建设正在紧密实施中,为交邮融合发展提供了强有力的战略支撑,需要充分利用上述有利条件,加速推进交通运输和邮政快递行业的协作与配合。二是做好试点探索及其经验总结、推广工作。交邮融合作为一项创新性的工作,需要在探索中不断推进,这就要求我们在做好试点工作的同时,要及时总结试点工作经验,将行之有效的做法与经验以制度化的形式固定下来,并在更大范围加以推广应用。

[责任编辑:钟秋波]