

污染违法行为。(省生态环境厅牵头,省交通运输厅、省教育厅、省广播电视局参与)

各市政府是落实本实施方案的责任主体,要层层压实责任,认真监督落实。省级有关部门要按照职责分工,切

实落实本行动方案确定的各项工作任务。省生态环境厅和有关部门加强统筹协调、定期调度和监督检查,重要情况及时报告省政府。

附件:各市高排放老旧机动车淘汰更新任务分解表(略)

调研报告

深化资源共享合作 推动农村物流发展

——陕南地区农村物流发展调研报告

近年来,省委、省政府高度重视农村物流发展,相继出台了一系列政策措施。在省、市、县的共同努力下,我省农村物流取得了长足发展,先后涌现出渭南大荔、西安鄠邑、宝鸡扶风、安康白河等地域特色鲜明,运营模式新颖的农村物流典型示范县区。但纵观全省我们发现,陕南地区受地域、经济、产业等因素影响,农村物流发展水平与关中、陕北地区相比存在较大差距,成为制约我省农村物流发展的短板。为全面掌握陕南地区农村物流发展的现状需求和发展模式,培育特色农村物流品牌,我们先后赴汉中、安康、商洛3市开展调研,现就调研的有关情况形成如下调研报告。

一、陕南地区农村物流发展基础

陕南地区北靠秦岭、南倚巴山,汉江自西向东穿流而过,是连接西北与西南、东南地区的主要通道,更是辐射川陕甘鄂的主要物资和信息集散地。“十三五”以来,陕南地区经济实力日益提高,内生动力显著增强,产业结构不断优化,基础设施逐步改善,人民生活质量持续提高,为推动农村物流发展奠定了良好基础。

(一) 经济发展稳中向好

近年来,围绕“强关中、优陕北、兴陕南”发展战略,陕南地区坚持青山绿水就是金山银山,大力发展绿色循环经济,县域经济持续稳中向好,县域综合实力进一步增强。据陕西省统计局《2018年全省县域经济发展报告》显示,2018年陕南3市24个县实现生产总值2385.15亿元,较上年增长9.5%,发展速度持续领跑全省县域经济,增速位列第一,高于关中2.1个百分点、陕北0.7个百分点。2018年陕南地区实现人均生产总值40428元,较上年增长10.43%。经济实力的日趋增强,为陕南地区物流业提供了

较大市场和发展机遇。

(二) 产业结构不断优化

随着农村一、二、三产业融合发展的不断实践,陕南地区坚持以市场需求为导向,推进农业供给侧结构性改革,着力构建农业与二、三产业融合的现代产业体系,促进农业转型升级,形成以茶叶、中药材、生猪为重点的特色产业带,这些产业逐渐向电子商务发展,在一定程度上刺激了物流业发展需求。2018年,陕南地区生产总值3430.41亿元,其中第一产业增加值423.28亿元、第二产业增加值1770.64亿元、第三产业增加值1236.49亿元,如图1所示。第一、第二、第三产业增加值占比分别为12.34%、51.62%、36.04%。与2017年相比,第一产业增加值占比下降0.94个百分点,第二产业、第三产业增加值占比分别提高0.48个、0.46个百分点,产业结构不断优化。

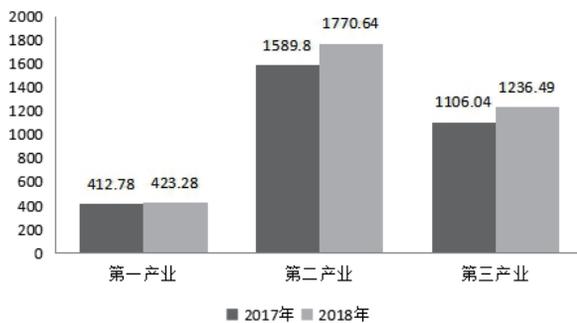


图1 2017-2018年陕南地区一、二、三产业增加值

(三) 城镇化水平不断提升

近年来,陕南地区各县(市)以加快重点县城、重点示范镇、文化旅游名镇及新农村建设为切入点,以移民搬迁工程持续推进为抓手,深入实施东西部扶贫协作,

城镇化水平稳步提高。截至2018年底,陕南地区常住人口848.52万人,其中城镇人口415.48万人,城镇化率达到48.97%,较上年提高1.33个百分点,城镇建设规模和聚集效应不断增强。

除了城镇化率这个“量”性指标,随着“广电扶贫·宽带乡村”工程深入推进,陕南地区农村信息基础设施通达和宽带普及水平显著提升,农民“触网”人数不断增加,通过公共网络实现的商品销售额继续呈上升态势。据统计,2018年陕南地区乡村消费品零售额达192亿元,较上年增速超过10%,新兴消费模式带动作用明显,对物流企业在农村地区的业务布局产生重大影响。

(四) 交通基础设施持续改善

近年来,陕南地区紧紧围绕建设枢纽交通、综合交通及人民满意交通这一目标,凝心聚力,攻坚克难,交通面

貌发生了巨大变化,形成了以铁路、高速公路为骨干,普通公路为基础,民航有效衔接的多层次、高效便捷的运输网络,为经济社会持续健康发展提供了坚实的交通运输保障。截至2018年年底,陕南地区公路总里程58919.95公里,较2017年增加1569.62公里。其中,国道4382公里、省道532.03公里、县道5676.67公里、乡道9462.92公里、村道38015.58公里(见表51);高速公路通车总里程达2453.98公里。其中,沪陕、福银、包茂、京昆4条高速公路穿越秦岭连通陕南地区。目前,陕南地区已开通襄渝、西康、西成、阳安铁路大岭铺至安康东等铁路线路,铁路通行能力不断提高,对促进货运增量具有重要意义。随着汉中城固、商洛丹凤等支线的较快发展,陕南地区航空货运能力不断提升。交通基础设施不断完善,为陕南地区提高农村物流质量提供了坚实保障。

2018年陕南地区公路总里程

表 51

单位:公里

地区	公路总里程		国道	省道	县道	乡道	专用公路	村道
	2018年底	较2017年底增减						
陕南地区	58919.95	1569.62	4382.00	532.03	5676.67	9462.92	850.75	38015.58
汉中市	20533.39	38.95	1479.04	88.98	2630.28	3301.28	421.31	12612.50
安康市	24501.01	1447.81	1627.71	186.70	1729.77	2998.61	292.69	17665.53
商洛市	13885.56	82.86	1275.24	256.36	1316.62	3163.03	136.75	7737.55

注:专用公路中含高速公路连接线。

(五) 利好政策不断出台

近年来,省、市、县各级政府出台了多项政策举措,助推农村物流发展。一是通过印发《关于深化资源共享合作进一步推动农村物流高质量发展的实施意见》《陕西省道路货运试点项目补助资金管理办法》《安康市关于加快农村电子商务发展的实施意见》《汉中市建立农村电商全覆盖服务体系助力脱贫攻坚工作实施方案》等文件,明确工作任务,夯实工作责任。二是交通运输部门加强农村物流基础设施建设,2016—2018年全省规划建设的39个乡镇综合服务站,陕南地区占14个;2019—2020年全省拟新建34个乡镇运输服务站,陕南地区占16个。三是商务部门在汉中、安康等地举办农村电子商务精准扶贫培训等活动,指导市县开展人才培养,为各县三级电商服务站点、电商初创企业提供智力支撑。四是邮政部门在全国率先推出优化提升邮政业营商环境实施方案,创新体制机制,优化政务服务环境,实现快递企业开办和退出“一网通办”,为县域、乡镇农村物流企业开办搭建了便捷平台。

二、陕南地区农村物流发展现状

农村物流是现代物流体系的末端环节,关系着农村居民生活质量提升和农村经济发展及乡村振兴目标的实现。随着经济社会不断发展,特别是脱贫攻坚工作的全面推进,陕南地区农村交通基础设施明显改善,传统物流向现代物流转型步伐加快,初步形成了基于基础设施网络、信息网络、配送网络三位一体的县、乡、村三级农村物流体系。

(一) 农村物流网络不断优化完善

1. 交通基础设施网络加快建设

近年来,陕南地区按照“县级中转、乡镇级分拨、村级配送”原则,积极推动秦巴山区综合交通枢纽和物流中心建设,打造鄂豫川陕区域性物流节点,推进交通物流发展。围绕公路、铁路、水运、航空等重大项目建设,建成了安康江北一级货运站、安康江南一级货运站、平利二级货运站、九州物流中心、勉县定军山二级货运站等货运场站,有效提高货运组织化和货运生产效率。同时,围绕创建“四好

农村路”示范县,打通“断头路”、整治通村公路“油返沙”等工程,陕南地区农村交通基础设施不断增强,普遍性与公益性交通服务不断提升。截至2019年底,陕南地区乡镇通车率达到100%,建制村通客车率超过99%,乡镇客运站241个、通客车建制村4685个、客运班线1030条。

2. 邮政物流网络节点不断优化

中国邮政是服务农业农村经济发展和生活改善的重要力量,具有覆盖全国,直达乡村的网络和渠道优势。从陕南地区各县(市)区农村邮政现状调查情况来看,随着国家邮政局“快递向西向下”工程及“建制村通邮”工程的不断推进,陕南地区实现了建制行政村100%直接通邮,乡镇快递网点100%覆盖,邮政物流网络体系和枢纽体系整体较为完善。截至2019年年底,陕南地区邮政邮路202条数;投递服务网路323条。截至2019年6月,陕南地区邮政、快递法人企业66个;邮政分支机构409个、末端网点1549个。目前,陕南地区依托邮政自身强大的网络优势承接物流投递业务,其触角深入到村,最低按照“乡镇级一周5次、村级一周3次”频次进行配送。

3. 电商物流网络体系逐步完善

近年来,陕南地区将发展农村电子商务作为农产品促销和助农增收的重要手段,积极完善农村电子商务公共服务体系,加强农村物流配送体系建设。通过调研发现,电商物流主要由商务部门和供销社实施的电子商务进农村示范工程所设网点组成。截至2019年底,陕南地区共27县(区)入选了“国家电子商务进农村综合示范县”、8个县(区)成立了供销电子商务有限公司,大部分村镇通过构建镇(村)电子商务服务站点,提供网上销售、物流快递等服务。其中,汉中市建成221个行政村快递代办点和电子商务村级运营点;安康市建成10个县(区)供销电商运营中心(服务平台)、105个镇(办)园区供销电商平台、403个村级供销电商扶贫点;商洛市建成电商运营服务中心5个、电商物流发货中心6个,建成农村电商服务站点489个。

(二) 农村物流主要运作模式

通过调研,陕南地区农村物流配送资源主要集中在交通、邮政、供销、商务以及其他企业,主要运作形式以市场需求为前提,政府引导为方向,企业自主经营为主体。具体有以下几种类型:

“交通+邮政”:主要是借助农村客运代办邮路,利用社会力量组织邮路,提升邮路运能;利用代办邮路和代投自提网点相结合的方式,提升农村地区投递班期;搭建更具发展性和延伸性的农村物流配送平台,促进农村寄递业务发展,提供农村物流服务。目前,安康市与汉中市客运代办邮路占比超过80%。例如,商洛市在山阳县“十里模式”带动下,“邮快合作”“快快合作”进程加快,实现了交通运输、邮政实体企业资源共享和业务联合。

“交通+企业”:主要是依托客运站场的客运班线和货运站场的零担联托运开展物流服务。以农村公路为骨架,通村班线为依托,通村客车为载体的模式,实现农村最末端的物流配送。例如,商洛市商南县交通部门培育的陕西富瑞物流公司,通过吸引中通、韵达、申通、汇通等民营快递企业入住,融合相关业务,形成集货物分拣和配送功能为一体,发展集约化、专业化物流配送。

“供销+邮政”:主要是依托现有的供销社与邮政资源,在营销渠道、物流配送、网络建设等重点领域开展合作,提供农村物流服务。例如,2018年安康市供销社与市邮政公司达成战略合作,在物流寄递仓储等方面与邮政公司开展业务合作;2019年市邮政公司为全市供销系统申办快递包裹优惠,供销部门积极为邮政承揽寄递业务,切实降低供销系统各类经营实体寄递成本。

“电商+产业”:主要以国家电子商务进农村综合示范县项目为载体,重点依托邮政、商贸流通、供销等企业,通过孵化培育农村电商企业,打造农村电商生态链,提供农村物流服务。一是“电商+邮政”。例如,商洛市阳县电子商务进农村综合示范项目建设,由山阳邮政公司负责建设电商服务站点和物流体系,形成山阳邮政物流中心,提供农村物流服务。二是“电商+供销”。例如,安康市发展供销合作社电子商务,成立宁陕县供销电子商务有限公司,建设了电子商务运营中心体验店、县域物流配送中心以及11个基层服务站,探索解决农村“最后一公里”物流问题。

第三方企业专业物流服务:主要是电商企业或者农户负责销售产品,由第三方物流企业运输配送全部或部分产品。现有的第三方物流企业,如中通、韵达、百世汇通、顺丰、京东、申通,以及本地小型物流企业等,在县域、乡镇根据业务需求设立服务站点,为农村地区提供物流服务。

三、陕南地区农村物流发展存在问题及成因分析

近年来,陕南地区农村物流虽然取得了一定发展,但整体仍处于初级阶段,行业发展还存在诸多问题,与助力乡村振兴及实现脱贫攻坚目标还存在一定差距。具体表现在:

(一) 基础设施尚不完善,技术装备相对落后

农村物流基础设施与农民生产及生活息息相关,是农村物流发展的基础。物流企业在对农村地区进行站点布局时,往往受到建设投资大、资金回收期长、回报低等问题,积极性不高,导致仓储、中转、配送中心等基础设施不健全。目前,陕南地区大部分乡镇物流站点主要以门店租赁形式为主,村级物流站主要依托小卖部、村委会、村邮站,存在场地规模不足、设施简陋、功能单一等问题。

由于南水北调水源地生态环境保护要求及山多水多平地少的自然地理状况,有些发展好的企业因为场站用地指标极为紧张而无法进行改扩建,重新选址又困难重重,影

响了整体效益的发挥。

另外，陕南地区农村货物以农产品为主，由于冷链仓储设备设施在“最初一公里”和“最后一公里”都比较薄弱，冷链运输运力相对不足，导致农村品损耗高，附加值低、异地销售难，服务时效与品质无法得到保证。这些问题从根本上暴露出政府对农村物流发展重视程度不够，公益性、公用性站场建设滞后。

（二）行业部门沟通不畅，推动合力尚未形成

农村物流涉及部门多，涵盖领域广，一个部门难以持续高效推动。各地交通运输、商务、邮政等部门各自隶属于不同的行业管理，各部门长期站在自身行业角度制定各种意见、方案和措施，缺乏与其他部门沟通，导致政策制度不全面、不系统，不能有效合力推动农村物流发展。

目前，各部门现有的农村物流发展扶持政策主要以资金补助为主，但是资金使用缺乏统筹规划，使用较为分散且方向单一。各部门按照各自需求开展县、乡、村网点建设，导致站点建设存在结构性短缺和过剩问题，特别是乡（镇）级、村级节点，有的节点只覆盖到乡（镇），有的节点已延伸到行政村，有的乡、村节点重复设置，有的节点有名无实，造成站场重复建设和利用率不高、网络盲目扩张与运营难以为继的矛盾。同时各部门在投融资、企业税收、用水用电、人才培养等方面缺乏持续投入，难以保障农村物流长期健康稳定发展。

（三）企业资源整合不足，市场培育缓慢滞后

企业间开放合作不足，虽然有些企业实现了场地共用，但未形成网络共建、利益共享、资源共用的合作机制，导致各自在乡（镇）、村所设站点运营需要投入更多人力、物力、财力，运营成本与风险剧增。同时受季节性影响，陕南地区农副产品物流具有较强的淡旺季和周期性。在农副产品收获后的较短时间内，物流需求急剧增加；而其他时间段物流需求则较低，导致站场设施资源在旺季供给不足而淡季则闲置，资源使用效率较低。

通过调研，我们发现陕南地区各乡（镇）大部分属于偏远山区和贫困地区，面广、点多、量小，需求高度分散化，一些村级节点配送投递量日均不超过10件次，寄件量寥寥无几，且上下行货源不平衡，下行货源远多于上行货源，个别乡（镇）上下行比例达到10:1。各企业在运输配送时，由于没有实现统一配送，加之部分乡（镇）、村落距离城市、县城少则十几公里，多则几十甚至上百公里，造成各自运输车辆空驶率高，企业运输成本较高，利润率低，经营处于亏损边缘，农村物流市场发育滞后。

（四）信息技术水平不高，专业人才相对短缺

农村物流公共信息平台建设相对滞后，企业信息化应用水平普遍较低。目前，陕南地区大部分的运输、电商、物流等企业农村物流信息平台建设缺乏足够、持续的资金投入，尚无运营成熟的物流信息平台，无法实现物流服

务需求与供给的精准匹配以及物流运输动态管控等。现有的物流企业基本上都使用本企业简易的信息平台，与其他平台对接积极性不高，无法提供一站式的物流服务功能。同时乡镇、建制村物流服务站信息化设施设备缺乏。

陕南地区农村留置人口大部分是老人、儿童，知识水平普遍较低，了解和熟悉农村物流的专业人才更是凤毛麟角。农村物流的低利润率，难以对物流专业人才形成吸引力。另外，对农村物流从业人员的教育与培训机制尚未建立，从业人员素质和能力普遍不高，导致专业人才短缺。

（五）行业标准规范缺失，服务水平普遍较低

随着我省“大部制”“放管服”改革进一步深化，市级及以上物流快递行业监管职能均属于邮政管理局，而县级及以下地方政府缺少邮政管理部门，行业监管职责不明，造成物流行业日常监管不到位，部分乡（镇）快递网点存在违规收费情况，扰乱了市场经营秩序。

农村物流运营管理方面缺乏统一标准规范，做“最后一公里”配送服务的物流企业或个人有运输车的个体户就可以从事物流工作，基本没有门槛限制，准入标准低，运输车辆主要以面包车、三轮车、电瓶车为主，农村物流服务质量无法得到合理保证。

四、加强农村物流发展的意见和建议

农村物流点多、面广、量小，市场需求分散，投资效益差，特别是陕南地区大部分乡（镇）属于贫困地区、偏远山区，农村物流属于市场不能充分发挥作用的领域，表现出较强的公益属性。随着国家乡村振兴战略、扶贫脱贫攻坚战、“四好农村路”建设的深入推进，为更好地促进陕南地区农村物流发展，推进县、乡、村三级农村物流节点设施和物流服务体系建设，需要充分发挥政府的主导作用，统筹各方资源，加大政策支持力度。

（一）建立农村物流融合发展体制机制

通过调研陕南各地农村物流发展情况，发现地方政府高度重视和大力扶持是做好农村物流工作的重要保障。建议成立由各级人民政府统一领导，交通运输、商务、供销、邮政等部门共同参与的农村物流融合发展工作领导小组，加强部门联动，重点针对农村物流发展中用地难、效益差等实际问题，推进农村物流体系改革，提升政策叠加效益，统筹使用补助资金，促进各方资源整合、优势互补、融合发展，共同构建县、乡、村三级农村物流服务体系。

鼓励陕西省道路运输协会、电子商务协会、陕西省物流学会等联合成立物流行业协会，吸收顺丰快递、京东物流、百世汇通、圆通、申通、中通等物流及相关企事业单位入会。作为政府与企业之间的桥梁，一方面协助农村物流融合发展工作领导小组开展行规行约制定，行内企业资质认定及等级评定，行业调查、统计、规划、培训等工作；另一方面协调物流企业之间的关系，挖掘、集中、整合各方资源，

发展壮大物流企业，培育物流需求市场，引导物流业健康发展。

利用国家深化行政审批制度改革的契机，进一步加大简政放权力度，推进农村物流行政审批“权利清单”制度改革。根据国家相关政策法规要求，进一步规范执法监督行为，建立交通运输、农业、供销、邮政管理等部门协同的市场监管机制，加强行业监管力度、打击违法经营活动，为农村物流企业创造健康稳定的发展环境。

（二）统筹做好农村物流发展规划

加强农村物流发展基础研究和顶层设计，以县人民政府为主体，联合交通运输、商务、供销、邮政等部门，将农村物流发展纳入城乡建设和新农村建设规划，打破以往多部门规划并行实施，资源无法有效集中的局面。加强资源整合共享与合作开发，充分利用各部门及第三方物流企业既有的农村物流资源，合理确定县、乡（镇）、村三级农村物流体系节点的数量、布局、规模、功能，统筹规划推进三级农村物流节点建设。

以县级交通运输运政信息管理系统为基础，融合商务、邮政、供销、快递等相关部门和各类物流企业及中介机构的信息资源，规划建设“场站共享、服务同网、货源集中、信息互通、运力整合、精准匹配”的农村物流发展综合信息服务平台，利用等级站、物流服务站、超市等场站，实现农村物流基础设施、信息化、服务网络等方面的有效衔接，提高农村物流组织效率。

（三）加快完善农村物流三级网络节点

以打通农村物流“最后一公里”通道为重点，加快完善农村物流网络节点建设。一是依托物流园区或客货运站场建设县级农村物流中心，对外实现物流交换，对内实现物资集聚和组织功能。二是利用现有乡（镇）等级站、邮政、电商、快递、供销网点，建设乡（镇）农村物流服务站，实现中转仓储和分拨配送功能，对上连接县级配送中心，对下连接村级物流服务站。三是共建村级物流服务站，以邮政网点、农村超市、供销服务点以及专业合作社、农产品基地为载体，整合农产品收购及销售、农资销售、工业品及消费品进村等功能，兼顾农技培训、政务查询、购买车票、充值水电费等对于老百姓来说具有极强黏性的服务功能，从源头解决村级物流站点难以存活及持续经营问题。

（四）深入推进交邮合作和资源共享

在物流组织上，建议以县城为中心，创新“交通运输+邮政快递融合”“客运+物流”等新模式，充分利用农村客运班线网络和运力资源，降低配送成本。支持和鼓励客

车代运邮件快件业务，交通运输企业通过战略联盟、资本合作、依法经营快递业务等方式加强与邮政、快递企业深度合作，积极承接县、乡、村三级物流运输业务。改造既有的县、乡客货运站场，利用这些站场进行邮政快递中转、运输配送及收投服务等；利用农村客运线路和等级站，设立村级快递取送点，提高站场、线路、运力等资源共建共享。

（五）加快培育农村物流市场主体

根据陕南地区农业产业化和现代化发展需求，支持面向贫困地区和偏远山区农村物流项目培育。选择交通运输客运、货运、邮政、电商、快递、供销行业中市场发展好、规模效应强的企业作为培育对象，引导企业开通城乡货运物流专线，不断提高线路通达深度和覆盖广度，发挥示范效应。以陕西富瑞物流公司为例，吸引其他企业通过租赁、免费等方式进驻，开展深度合作，融合发展，规划统一的班线，真正实现同仓、同车、同网、同配，从根本上解决以往各家快递公司快递量少、配送成本高、时效性差等突出问题。

建立产业融合发展基金，注重地标产品开发，建立地方产品优先政府采购目录，升级“一村一品”、推进“一县一特色”，全面实施品牌战略。充分利用电子商务进农村综合示范建设成果，鼓励电子商务平台经营企业发挥自身货源和销售渠道优势，或与物流企业深入合作，进一步延伸拓展仓储、分拨、流通加工、配送等物流服务功能，促进商流、信息流、资金流和物流多流合一，实现“以商养运、以运促贸”。

（六）完善农村物流标准规范

要保证农村物流健康发展，需要对农村物流服务各个环节进行规范，建议制定相应的服务规范和标准。根据陕南地区山大人稀的实际情况，在保障农村旅客乘车需求和安全的前提下，完善农村公交、班线捎带邮政及小件快递的服务规范和标准，推出适合农村客运且便于携带快递下乡的车型，推出适合农村地区物流运输的厢式和冷藏式的专业物流车辆，提高农村物流组织效率，降低配送成本；在一些地形比较复杂、未开通客运班车的村组，在确保安全的情况下，推广使用电动三轮车对农村快递进行配送，缩减运输成本，提高配送时效性。同时，建议适时出台农村物流服务规范和标准，统一物流配送车辆标识标志、行业服务承诺、规范业务流程，实现农村物流统一化管理，提高农村物流配送标准化、规范化水平。

（省交通运输研究中心）