

邮政业寄递基础设施 发展理论与实践

向爱兵 / 著

YOUZHENG
YE JI
DI JI
CHU
SHE
SHI
FA
ZHAN
LI
LUN
YU
SHI
JIAN



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

邮政业寄递基础设施发展 理论与实践

向爱兵 著



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书基于综合运输和产业经济视角,充分认识寄递基础设施的内涵、外延、本质属性及其在现代邮政业和国民经济社会发展中的地位作用,结合现实发展基础和环境形势要求,对未来我国寄递基础设施建设发展方向和路径进行系统分析研究。本书主要内容包括寄递基础设施基本问题探讨、规划理论与方法、发展现状与存在问题、面临环境与形势要求、案例分析与经验启示、发展战略与规划实践,以及“十三五”时期发展思路、重点任务与相关政策措施等。

本书适合于综合运输和邮政行业管理部门、科研单位的工作人员以及高等院校师生使用。

图书在版编目(CIP)数据

邮政业寄递基础设施发展理论与实践 / 向爱兵著.

—北京:人民交通出版社股份有限公司, 2017.3

ISBN 978-7-114-13553-8

I. ①邮… II. ①向… III. ①邮政业务—基础设施建设—研究—中国 IV. ①F632.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 295944 号

Youzhenqye Jidi Jichu Sheshi Fazhan Lilun yu Shijian

书 名: 邮政业寄递基础设施发展理论与实践

著 作 者: 向爱兵

责任编辑: 司昌静

出版发行: 人民交通出版社股份有限公司

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京盈盛恒通印刷有限公司

开 本: 720×960 1/16

印 张: 12.75

字 数: 221 千

版 次: 2017 年 3 月 第 1 版

印 次: 2017 年 3 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-13553-8

定 价: 45.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

关于综合运输与邮政业发展的思考 (代序)

综合运输是伴随经济社会与交通运输发展关系演进而形成的一种可持续发展思想,最早可以追溯到19世纪下半叶西方发达国家对各种运输方式内在优势的认识和保护^①。此后在世界各国交通运输发展进程中被普遍应用并与时俱进,不断被赋予新内涵。我国于20世纪50年代中期提出开展综合运输研究〔国务院颁布的《国家科学发展十二年规划》中交通运输方面第1项(3501)〕,并于80年代中期正式提出“尽快建立经济合理、协调发展的现代化综合运输体系”^②。此后经过三十多年的探索与实践,目前已基本形成以科学发展观为指引,以综合发展、综合利用、以人为本、可持续发展为核心思想,以加快构建安全、便捷、高效、绿色的现代综合交通运输体系为目标任务的综合运输理论和方法。

综合交通运输体系是实现旅客和货物位移所需要的各种运输方式的基础设施、技术装备和运输服务构成的有机整体,是具有各种运输方式既独立又综合发展特征的交通运输系统的总和^③。综合交通运输体系概念下的交通运输发展是整体发展,是各种运输方式全面、系统、协调、优化发展,基本表征包括基础设施网络化、运输结构最优化、运输技术现代化、运输过程一体化和运输管理制度化,是交通运输基础设施存量与增量、基础设施、技术装备与运输服务等全方位的综合发展。构建现代综合交通运输体系是我国交通运输发展的目标方向和战略任务,是在交通运输领域努力探索有中国特色的可持续发展的现代化道路的必然选择。

邮政业发展与交通运输业密不可分,二者有机结合、协同联动、相互促进,

① 1887年美国颁布的洲际商业法10101条款修正案的附加条款中明确规定:“充分认识并保护每一种运输方式内在的优势”。

② 1985年8月,《国务院办公厅关于印发十二个领域技术政策要点(草案)的通知》技术政策文件之二——《交通运输技术政策要点》。

③ 徐宪平.我国综合交通运输体系构建的理论与实践[M].北京:人民出版社,2012.

对支撑和引领经济社会发展具有基础性、战略性作用。作为未来邮政业发展的方向,以快递服务为主的现代邮政业是交通运输与现代物流跨界融合发展的新领域,在现代综合交通运输体系建设过程中发挥着重要作用。现代邮政业是在全球化、信息化背景下,顺应生产方式和消费方式变革,运用现代信息技术、组织方式和经营理念,提供方便快捷、安全高效的现代生产性和新型生活性寄递服务,是集物品递送、信息交流、文化传播和资金流通等功能于一体的综合性现代服务业,是融合运输、仓储、货代、信息等产业的复合型基础性产业。交通运输是寄递活动全过程或者说是邮(快)件这种特殊货物供应链全链条的基础环节和依托载体。现代邮政业的健康持续发展,需要交通运输领域运力运能的基本保障、运输服务的有效供给和运输政策的统筹协调,需要充分发挥各种运输方式的技术经济优势,合力推动交通、物流、互联网联动融合发展,共同打造布局合理、结构优化、服务一体的现代综合交通运输体系。

长期以来,国家发展和改革委员会综合运输研究所致力于综合运输发展理论和综合交通运输体系规划实践研究,研究领域涵盖交通运输各个方面,包括对国家和地区交通运输领域的中长期发展战略、规划布局、产业政策、各种运输方式的综合利用等;为地区、部门和企业的交通运输发展规划、管理模式、经营战略、项目发展方案等提供权威性决策参考。在交通运输建设项目和运输方案等的评估、设计和咨询服务方面具有丰富的经验。国家发展和改革委员会综合运输研究所一直接受国家政府综合经济管理部门的直接领导,立足于对宏观经济和交通运输发展的高层次把握,为国家发展交通运输事业献计献策。

近年来,特别是2008年国家邮政局改由交通运输部管理以后,我所加强了综合运输与邮政业发展相关问题的研究,先后承担了国家发展改革委、交通运输部(含国家邮政局)等相关部委多项课题研究任务,并参与交通运输、现代物流、邮政快递等多个领域国家政策文件的起草工作。邮政快递领域研究项目主要有:《全国农村邮政设施空白乡镇邮政局(所)建设规划》(2009)、《西藏和四省藏区邮政普遍服务能力建设研究》(2010)、《我国邮政基础设施投资建设管理办法研究》(2010)、《邮政基础设施建设管理信息系统研究》(2011)、《邮政业在综合运输体系中发展研究》(2012)、《国内快递市场对外开放战略和政策研究》(2012)、《我国邮政业深化改革问题研究》(2013)、《我国邮政普遍服务投资政策研究》(2013)、《邮政普遍服务开放问题研究》(2013)、《快递物流园区布局与建设规划研究》(2013)、《我国邮政基础设施管理办法研究》(2013)、《邮政业固定资产投资及项目管理相关问题研究》(2014)、《邮政业基础设施建设思

路研究》(2014)、《邮政普遍服务设施建设布局规划研究》(2014)、《邮政业与物流业的关系与发展趋势研究》(2015)、《邮政业服务长江经济带战略研究》(2015)、《公益性、基础性快递基础设施建设相关问题研究》(2016)等。以上课题研究为我所深入开展综合运输理论研究提供了重要支撑。

《邮政业寄递基础设施发展理论与实践》一书是作者对曾经主持或参与的邮政课题研究成果的总结和提炼,是在综合运输思想指导下对邮政业基础设施的全新认识。寄递基础设施是现代邮政业的重要组成部分,与交通基础设施网络密切关联,是国民生产和社会生活的重要基础条件。作者基于对综合运输与邮政业发展关系以及现代邮政业内在发展规律的认识,从寄递活动过程、寄递服务功能视角重新审视邮政业基础设施的内涵与外延、本质属性及其在现代邮政业和国民经济社会发展中的地位作用,并对寄递基础设施规划理论与实践、发展现状和形势、思路与政策等进行了系统分析研究。尽管书中所述观点有待深入考证和实践检验,但仍不失为一家之言。出于对年轻科研人员的鼓励,理应勉之。

是为序。



2016年12月

于国家发展改革委综合运输研究所

前言

FOREWORD

邮政业是国家重要的社会公用事业,是现代服务业的重要组成部分,是推动流通转型、促进消费升级的现代化先导性产业。寄递基础设施作为邮政业寄递服务系统最为重要的核心构件之一,是保障邮(快)件寄递活动正常运行的基础性物质载体,是国家公共基础设施的重要组成部分。寄递基础设施为广大人民群众生产生活提供了满足基本通信或物品快捷交换需求的寄递服务,具有很强的公共性、基础性和公益性,在国民经济和社会发展中具有重要的基础性地位和作用。同时,寄递基础设施尤其是快递基础设施具有一定的经济性和先导性,对于搞活流通降低成本、促进关联产业发展、拉动内需扩大就业、服务生产普惠民生、培育现代服务业新增长点 and 推动经济转型升级具有重要的意义。

近年来,在传统邮政业结构加快调整和快递业井喷式发展的大背景下,邮(快)件寄递服务需求快速增长与寄递环节供给能力滞后建设之间的矛盾日益突出。邮政业寄递基础设施供给能力整体不足已成为制约产业发展的关键性瓶颈因素。一方面,邮政普遍服务设施网络的末端环节仍然薄弱;另一方面,快递“最后一公里”问题和枢纽场站设施处理能力不足等问题逐渐凸显,已不能很好地适应新常态下国民经济发展的需要。因此,未来邮政业基础设施的建设和发展,应突破传统部门管理思想的禁锢,在进一步强化邮政普遍服务设施建设的基础上,加强快递基础设施能力建设和普惠性快件寄递服务的供给,将快递基础设施视为在国民经济社会中与邮政普遍服务设施同等重要地位和作用,并将其纳入国家基础设施范畴统筹考虑。本书研究提出寄递基础设施概念,从寄递服务功能、寄递活动全过程和全产业链视角重新审视邮政业基础设施,并非弱化邮政普遍服务设施的重要性,而只是强化了快件寄递服务设施的基础性地位和普惠性作用。长远来看,现代邮政业与现代物流业、交通运输业、

新型制造业、电子商务等产业融合发展,支撑产业发展的基础设施越来越体现跨部门和复合型特性,以寄递服务功能和寄递活动过程为切入点研究邮政业邮(快)件寄递服务设施显得势在必行。

鉴于此,《邮政业寄递基础设施发展理论与实践》拟从寄递服务全过程和全产业链视角全面认识寄递基础设施的内涵外延、本质属性及其在现代邮政业和国民经济社会发展中的地位作用。同时,结合我国寄递基础设施发展现实基础和环境形势要求,对未来我国寄递基础设施建设发展的目标思路、任务措施等进行系统性分析研究。本书采取了理论与实践、宏观与微观、长远与近期等内在逻辑相结合的方式撰写,在总体结构上大致划分为基本理论(第一至第二章)、经验借鉴(第五章)和发展实践(第三、第四、第六和第七章)三大部分。其中:基本理论部分主要对寄递基础设施发展的有关基本性问题进行深入分析,并对寄递基础设施规划的理论和方法进行积极探索;经验借鉴部分主要通过梳理分析与寄递基础设施密切相关的交通基础设施的建设和发展情况,总结归纳寄递基础设施在属性定位、战略规划、建设管理等有关方面可以借鉴的经验启示;发展实践部分是基本理论的具体应用,主要包括寄递基础设施发展的现实基础分析、环境形势分析、战略目标设计、快递物流园区布局规划,以及“十三五”时期寄递基础设施发展的总体思路、目标任务和政策措施等。

由于成书时间仓促,并且受自身能力所限,加上寄递基础设施相关理论和方法也在不断地成熟和发展,疏漏、粗浅之处不可避免,敬请各位专家学者谅解并提出宝贵建议。

向爱兵

2016年12月·北京

目 录

CONTENTS

1 寄递基础设施发展理论基础	1
1.1 邮政业发展历程及其相关概念	1
1.2 基础设施建设和发展相关理论	11
1.3 寄递基础设施基本性问题认识	16
2 寄递基础设施规划理论与方法	25
2.1 规划的理论依据与逻辑基础	25
2.2 规划的内涵、主要内容和形式	29
2.3 规划的编制程序与文件规范	32
2.4 规划的分析方法与技术方法	39
3 我国寄递基础设施发展现状与评价	56
3.1 邮政业发展概况	56
3.2 寄递基础设施发展现状水平	59
3.3 寄递基础设施发展存在的主要问题	71
4 新时期我国寄递基础设施发展环境与形势	76
4.1 寄递基础设施发展的外部环境分析	76
4.2 寄递基础设施关联产业发展趋势判断	84
4.3 寄递基础设施发展面临的形势要求	91
5 我国交通基础设施建设与发展案例分析	96
5.1 交通基础设施发展历程与现实基础	96
5.2 交通基础设施发展战略规划与实践	100
5.3 农村公路建设发展规划与管理实践	112
5.4 交通基础设施规划建设经验与启示	123
6 我国寄递基础设施发展战略与规划实践	126
6.1 寄递基础设施发展战略目标导向	126
6.2 寄递基础设施发展战略方案选择	128

6.3 快递物流园区空间布局建设规划	130
7 “十三五”时期我国寄递基础设施发展思路	142
7.1 “十三五”时期寄递基础设施发展总体要求	142
7.2 “十三五”时期寄递基础设施发展主要任务	147
7.3 “十三五”时期寄递基础设施建设重大工程	152
7.4 加快寄递基础设施发展的相关措施建议	159
附录1 邮政业发展“十三五”规划	163
附录2 邮政普遍服务基础设施布局规划(2016—2020年)	180
参考文献	190
后记	192

1 寄递基础设施发展理论基础

内容提要:寄递基础设施是邮政业的重要组成部分,是国民生产和社会生活的重要基础性条件。从产业经济学视角审视寄递基础设施发展,有助于认识寄递基础设施发展的基本性问题和内在演进规律,准确把握寄递基础设施与宏观经济以及其他关联产业之间的关系,为推动寄递基础设施转型升级和促进现代邮政业发展提供理论支撑。

1.1 邮政业发展历程及其相关概念

1.1.1 邮政业的形成与发展历程

在人类发展历史长河中,邮政先后经历了从古代邮驿到近代邮政、再逐步过渡到现代邮政的漫长发展历程。特别是自 20 世纪 80 年代以来,伴随现代通信和信息技术的快速发展及其在邮政领域的广泛应用,世界各国邮政发生了翻天覆地的变化,邮政业务范围和服务领域不断延伸和拓展,现代邮政成为新时代邮政业发展的目标要求,加快促进现代邮政业发展成为世界各国邮政发展的战略任务。

1. 邮政起源:古代邮驿、急递铺和私人寄递组织

邮政最早可追溯到古代邮驿,在中国、埃及、希腊、罗马等文明古国,古代邮驿在传递文书和军事情报等方面发挥了重要作用。公元前 20 世纪前后,埃及在全国范围内建立了传令组织;公元前 11 世纪,古希腊为了与同盟城市或敌对城市保持联系,在每个城市都安排了“送信者”和“驿站”。中国古代邮驿的历史源远流长,从周代建立起最早的邮驿制度到清代邮驿组织的演变和发展,都以传递公文和军情为使命,由官方管理,只为官方服务,民间通信只能靠托人捎带和派人专送。

急递铺是一种处理紧急文书的机构,肇始于宋代,迄元代得到普遍应用。宋代

的递铺有三种:步递、马递和急脚递。其中急脚递主要用于军事领域,而传输公文的速度最快,可日行400里。元代国家疆域广大,急递铺在全国普遍设立,除少数需遣专使传递的文书外,大量的公文都由急递铺传送。每10里、15里或20里就会设有一铺,每铺置铺丁5人,每10铺设1邮长。

邮政的另一起源是私人寄递组织。在 13 世纪初,伴随社会、经济和文化的发展以及社会分工的深化,人们相互之间的书信往来不断增多,促使一些城市的教会、大学、和商业组织开始设置独立的私营邮递组织,使邮政的职能从只为官方传递公文和物品服务,扩展成为民众通信、通汇、寄递物品的服务,促进了邮政的兴起。早在我国明清年间,私人寄递组织就已出现,主要有传递民间的书信、物品、办理汇票的民信局,以及专营海外华侨信件、汇款的侨批局。

专栏 1-1 中国古代邮驿发展的 4 个重要时期

西周时期 建立了邮驿制度,形成了以西周首都丰镐为中心的邮传网络和以车传为主的邮传组织。据《周礼》记载,邮传驿道沿途10里设庐,庐有饮食;30里有宿处,称之为委;50里设市,市有候馆,接待来往信使宾客。

秦汉时期 邮驿制度逐步完善,修筑驰道、开河渠、兴漕运,为秦汉时期发达的邮传体系的建立和健全创造了条件。秦驰道东起山东半岛,西至甘肃临洮,北抵辽东,南达湖北一带,与济、汝、淮、泗、湘、漓诸水相通,形成全国规模的交通网。

隋唐时期 邮驿空前繁荣，“驿”代替了以往所有的“邮”“亭”“传”，既负责国家公文书信的传递，又传递紧急军事情报，还兼管迎送官员、平息叛乱、灾区慰问和押送犯人等，有时还管理贡品运输和其他小件物品的运输。

清朝时期 邮驿发展到高峰,形成了由2000个驿站、7000多名驿夫、14000多个递铺、40000多名铺兵组成的邮驿组织,规模庞大、网络完善、四通八达。

——根据修晓波《邮政史话》等资料整理

2. 国际视野下邮政业的形成与历史发展阶段划分

从邮政业发展历程看,世界邮政业发展主要经历了3个阶段(见图1-1)。第一阶段为17世纪初期至19世纪40年代,以邮政事业国家专营为基本特征,邮政业开始萌芽和兴起;第二阶段为19世纪40年代至20世纪70年代,以近代邮政业的形成和逐步发展成熟为标志,邮政业成为国民经济发展中的重要部门;第三阶段为20世纪80年代以来,以全球范围内邮政改革、邮政现代化深入推进和快递业兴起为标志,世界邮政业进入了现代邮政业发展阶段。

1) 第一阶段: 邮政业的萌芽与兴起

17 世纪初期,英、法等国将官方专用和民间经营的邮递组织结合起来,创立了国家专营的邮政事业,使得邮政业作为一个行业逐步成长起来。

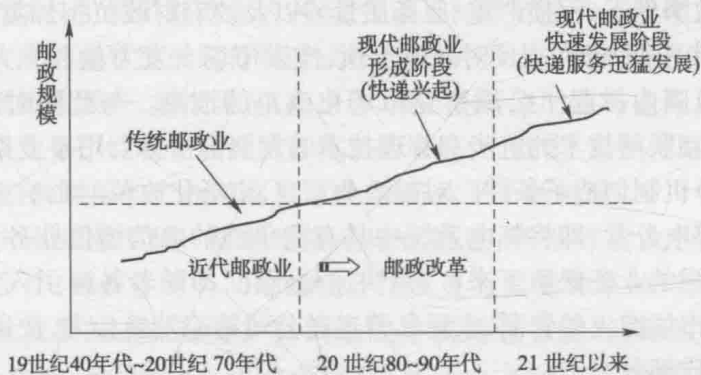


图 1-1 世界邮政业历史演变与发展阶段

2) 第二阶段: 近代邮政业的形成与发展

1840 年,英国进行了以降低资费、发行邮票、统一邮费标准为特征的“便士”邮政改革,标志着近代邮政业的形成,这在世界邮政史上具有重要的里程碑意义。“便士”邮政改革主要包括三方面内容:一是在继续保留邮政由国家专营的基础上,将业务向所有用户开放;二是统一信件的收费标准,费用以邮票的形式提前预付;三是统一邮资标准为 1 便士,只要重量不超过 1 盎司,每个邮包均收取 1 便士的邮费。这次“便士”邮政改革确定了传统邮政业的基本制度,并逐步被世界各国借鉴,促进了世界近代邮政业的大发展。

在此阶段,世界传统邮政业逐渐发展成熟,其显著特点包括五个方面:一是邮电合营,世界上多数国家邮政都与电信结合在一起,形成政企不分的管理体制;二是邮政基本保持国家专营,由国家立法保障提供普遍服务,要求邮政服务网点普及、资费低廉,以保障每个公民享受邮政服务的权利;三是随着各国邮政业务向所有用户开放,邮政业务量大幅增加,促进了邮政业的快速发展;四是 1874 年万国邮政联盟成立,特别是《万国邮政公约》的签署,极大地促进了世界各国邮政业的合作,使得传统邮政业日趋成熟;五是传统邮政业主要以普遍服务为主,快递服务为辅,其在整个传统邮政业中的比重较小。

3) 第三阶段: 现代邮政业的形成与发展

现代邮政业的形成源于传统邮政业市场化改革和快递服务行业的兴起。在电子信息技术革命、经济全球化等背景下,传统邮政业加速向现代邮政业转型发展。

(1) 邮政业市场化改革与快递服务逐步兴起

20 世纪 70 年代以前,世界绝大多数国家对邮政、电信等公用事业采取公共企业垄断专营模式。但是,随着经济社会的不断发展,这种垄断专营模式的弊端日益凸显,如企业效率低下、亏损严重、服务质量差以及政府财政负担加重等。因此,自 20 世纪 70 年代中期开始,在反对政府干预、推崇市场自发力量和私人产权思潮的推动下,世界范围内掀起了公用事业市场化改革的浪潮。与此同时,交通运输技术、电信技术、互联网技术的进步和管理技术的发展恰恰为公用事业摆脱自然垄断属性、引入竞争机制创造了条件。对邮政业而言,市场化改革的影响主要体现在两个方面:一是邮电分营,即将邮电系统中具有竞争性的电信增值业务分离出去,而将自然垄断较强的业务保留下来;二是快递私营化,即随着各国引入竞争、逐步放松对私营企业市场准入的管制,大量私营递送公司迅速发展壮大,快递服务成为邮政业的重要组成部分。

在这一大背景下,为降低成本、提高效率,西方主要发达国家开始推动邮政改革,随后带动了一些发展中国家和新兴市场国家纷纷效仿,使 20 世纪 90 年代的世界邮政业进入了改革高潮期,推动了以快递服务为主的现代邮政业的形成。现代邮政业形成的主要影响因素及关系见图 1-2。

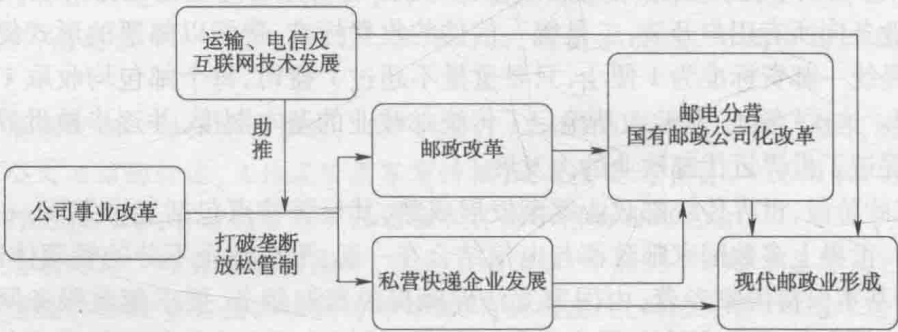


图 1-2 现代邮政业形成的主要影响因素及关系

(2) 传统邮政业转型与快递服务大发展时期

进入 21 世纪后,伴随电子商务的兴起和快速发展以及经济全球化、市场国际化趋势日趋明显,传统邮政业加速向现代邮政业转型发展。这主要体现在以下三个方面。

一是新兴业务迅速发展。随着通信技术快速发展和信息网络日益普及,以信函为代表的邮政传统业务受到了前所未有的冲击,大部分国家的传统信函业务出现明显下降趋势,而以服务 B2C、B2B 电子商务的小件商品快递业务呈现快速发

展趋势,并逐步与邮政业务规模持平,加快了传统邮政业向现代邮政业转变的步伐。

二是邮政服务全面升级。信息技术、通信技术等新技术的发展和应用,特别是电子商务爆发式增长扩展了邮政业的内容,推动了邮政产品和过程创新,使快递服务作为现代邮政业的重要组成部分快速成长起来,并形成了针对电子商务、制造业和特殊要求的增值性服务,如次晨达、次日达、隔日达等限时服务业务。同时,为适应个性化和多样化生产性和生活性服务需求的增长,个性化、定制化邮政和快递增值服务不断涌现,快递服务产业链逐步形成,服务水平不断提高。

三是市场主体加速转型。随着经济全球化推进,各国邮政业纷纷在世界范围内开展多种合作,邮政企业与非邮政企业结成更为紧密关系,跨行业合作成为全球现代邮政业发展的主流趋势。特别是随着快递业务发展,邮政企业与快递企业、电子商务企业、金融企业、运输企业、信息企业之间协议联盟、战略联盟等形式不断涌现,电商物流和快递供应链等新兴业态快速发展,邮政与快递企业转型步伐加快。

3. 我国邮政业的形成、发展历程与阶段判断

鸦片战争以后,英、法、美、日、德、俄等国家先后在我国各地设立了自己的邮局,这些邮局不仅收寄本国侨民的信件,还收寄中国人的国内外信件。伴随外国邮局的发展,清政府也开始逐步推动试办邮政。1878年,清政府在北京、天津、烟台、牛庄(营口)、上海五处海关,仿照欧洲试办邮政,并于当年发行大龙邮票。1896年3月,光绪皇帝批准正式开办清朝国家邮政。辛亥革命后,“中华邮政”随之成立,推动了中国近代邮政业的发展。

新中国成立以来,我国邮政业经历了多次体制改革,实现了从邮电合营到邮电分营、从政企合一到政企分开的重大转变。1949年我国设置邮电部,从此开始了近50年的邮电合一、政企合一的经营模式。1998年,国务院机构改革成立国家邮政局,赋予国家邮政局主管全国邮政行业以及管理全国邮政企业的双重职能,邮电系统实施了邮、电分营。2005年,国务院通过了“一分开、两改革、四项措施”的邮政体制改革方案。目前,我国邮政业已经彻底实行了邮电分营、政企分开的经营模式。2009年,新《中华人民共和国邮政法》(简称《邮政法》)颁布,我国邮政业进入全新发展阶段。新形势下,伴随互联网、智能制造、大数据等先进技术的广泛应用和电子商务、现代物流等新业态的蓬勃发展,我国邮政业尤其是快递业迎来了前所未有的大发展时期,我国传统邮政业逐步向现代邮政业转型过渡。新中国成立以来我国邮政业发展历程见图1-3。

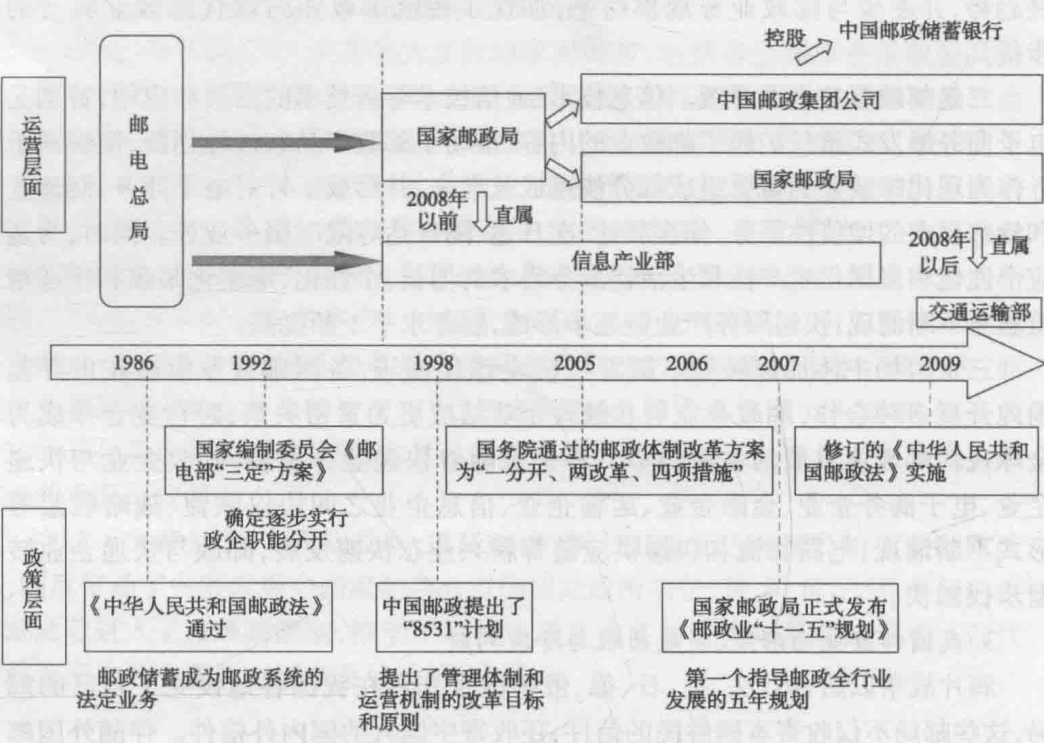


图 1-3 新中国成立以来我国邮政业发展历程回顾

1.1.2 邮政业的内涵外延与经济属性

1. 邮政业的基本含义与本质

传统的邮政业指：“国家开办并直接管理的、利用运输工具以传递实物载体信息为主的通信行业”^①。20 世纪 60 年代以来，随着传统邮政业市场化改革和快递服务行业的兴起，以快递服务为主的现代邮政业逐步形成。从现代邮政业发展脉络及其形成的动力机制来看，现代邮政业是在全球化、信息化背景下，顺应生产方式和消费方式变革，运用现代信息技术、组织方式和经营理念，提供方便快捷、安全高效的现代生产性和新型生活性邮（快）件寄递服务，是集物品递送、信息交流、文化传播和资金流通等功能于一体的综合性现代服务业，是基本公共服务和竞争性服务有机结合，融合运输、仓储、货代、信息等产业的复合型基础性产业。现代邮政业是现代服务业的重要组成部分。

① 黄宪明，张关基. 中国邮电百科全书·邮政卷[M]. 北京：人民邮电出版社，1994.

从市场分工和交易费用角度看,邮政业本质体现在邮政业的发展存在着由服务“内部化”(internalization)向服务“外部化”(externalization)演进的规律。在经济发展水平与市场化程度较低的情况下,邮政服务活动通常是由生产部门在生产过程中通过“内部化”或“非市场化”的方式来进行的。而在经济发展水平与市场化程度较高的情况下,邮政服务活动则会发生由“内部化”向“外部化”的转变,即将原来内置于企业内部的邮政服务活动外包出去,由专业化的部门和机构向生产者或消费者提供服务。从政府职能角度考察,邮政业的本质体现在邮政普遍服务作为公共池塘资源物品,是政府的一项基本职能,无论是多么偏远的地区,也无论提供邮政普遍服务的成本多高,政府都有义务为居民提供普遍服务满足寄递需求。

2. 邮政业的业务范围与外延界定

目前,联合国、世界贸易组织等国际组织和一些国家、地区从不同角度对邮政业的外延进行了界定,我国与其相比具有一定的共性和独特性。

(1) 联合国关于邮政服务的界定

联合国对邮政服务的概念界定主要体现在《联合国临时中心产品目录》(United Nations Provisional Central Product Classification, CPC)和《国际标准产业分类体系》两个文件中。CPC 是联合国统计署制定的产品分类国际标准^①,主要从服务产品角度对邮政服务的外延进行界定。在 CPC Ver. 1.1 中,邮政和速递服务(CPC 751)被列为通信服务的一个子部门,主要包括公共邮政服务(CPC 7511)和速递服务(CPC 7512)两部分业务。而在 2008 年修订的 CPC Ver. 2.0 中,邮政和速递服务(CPC 681)不仅包括邮政服务(CPC 6811, postal services)和速递服务(CPC 6812, courier services),还包括本地寄递服务(CPC 6813, local delivery services)^②。同时,与 CPC Ver. 1.1 不同的是,CPC Ver. 2.0 明确提出了邮政服务中与信函和包裹有关的服务履行普遍服务义务,表明了联合国对普遍服务义务的重视程度不断提高。《国际标准产业分类体系》是按照国家专营范围的不同从产业角度对邮政业的外延进行了界定。在 2002 年联合国修订颁布的《国际标准产业分类体系 ISIC 3.1》中,邮政和通信业将邮政服务界定为邮政和速递两部分,其中邮政为国家邮政,业务包括国内或国际邮件和包裹的收寄、运输和投递,收寄来自邮筒、邮箱和邮政所

① CPC 是一部涵盖货物和服务的完整产品分类,最早是 1991 年出版的 CPC 1.0 版,经过不断修订增补,于 2002 年出版 CPC Ver. 1.1 后,2008 年又修订为 CPC Ver. 2.0。

② CPC 6813, local delivery services,是从速递服务中分出来的一项业务,主要指对人们购买的食物及其他商品提供当地的寄递服务,不包括自行车快递。